

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.063-069

А. В. Петручак\*

## Особенности правового регулирования налоговых доходов бюджетов городов федерального значения (на примере города Москвы)

**Аннотация.** В статье рассматриваются полномочия городов федерального значения по установлению и введению в действие региональных налогов, являющихся частью налоговой системы Российской Федерации. Автор приходит к выводу о том, что компетенция городов федерального значения в области налогов отнесена к совместным предметам ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации — города федерального назначения. Изменения в законодательстве оказывают существенное влияние на структуру доходов бюджета города Москвы в связи с появлением новых источников доходов бюджетов городов федерального значения, увеличением доли доходов бюджета города Москвы, получаемых от налога на имущество организаций в связи с расширением перечня объектов недвижимости, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, и т.д. Вместе с тем основными источниками налоговых доходов бюджета города Москвы за последние годы неизменно остаются налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц и налог на имущество.

**Ключевые слова:** бюджет; доходы бюджета; налог; налоговые доходы; фонды денежных средств; бюджетная система; города федерального значения; Москва; бюджетное право; финансовое право; бюджетное законодательство.

**Для цитирования:** Петручак А. В. Особенности правового регулирования налоговых доходов бюджетов городов федерального значения (на примере города Москвы) // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 2. — С. 63—69. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.063-069.

### Features of Legal Regulation of Tax Revenues of Budgets of Federal Cities (Case Study of the City of Moscow)

**Anastasia V. Petruchak**, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993  
anastasia.chushnikova@yandex.ru

**Abstract.** The paper examines the powers of federal cities to establish and implement regional taxes that constitute a part of the tax system of the Russian Federation. The author comes to the conclusion that the jurisdiction of federal cities in the field of taxes is attributed to the joint jurisdiction of the Russian Federation and the constituent

---

© Петручак А. В., 2020

\* *Петручак Анастасия Валерьевна*, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993  
anastasia.chushnikova@yandex.ru

entity of the Russian Federation, namely, the federal city. Changes in legislation have a significant impact on the structure of revenues of Moscow budget due to the emergence of new fiscal revenue sources of federal cities, increase the amount of revenues received from the property tax of organizations in connection with the expansion of the list of real estate objects in respect of which the tax base is defined as their cadastral cost, etc. At the same time, the corporate tax, personal income tax and property tax invariably remain the main sources of tax revenues of the city of Moscow.

**Keywords:** budget; budget revenue; tax income; monetary funds; budget system; federal cities; Moscow; budget law; financial law; fiscal legislation.

**Cite as:** Petruchak AV. Osobennosti pravovogo regulirovaniya nalogovykh dokhodov byudzhetrov gorodov federalnogo znacheniya (na primere goroda Moskvy) [Features of Legal Regulation of Tax Revenues of Budgets of Federal Cities (Case Study of the City of Moscow)]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 202;15(2):63—69. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.111.2.063-069. (In Russ., abstract in Eng.).

В юридической литературе принято выделять две группы бюджетных доходов — налоговые и неналоговые. Данное деление проводят в зависимости от юридической формы денежных поступлений. При этом к категории налоговых доходов относятся обязательные платежи в виде налогов и сборов, а к неналоговым — все иные, как обязательные, так и добровольные платежи<sup>1</sup>. При этом существуют различные позиции относительно выделения налоговых и неналоговых доходов бюджета.

По мнению С. Д. Цыпкина, по способу взимания налоговыми и неналоговыми могут быть только обязательные доходы, так как взимание обязательных платежей производится двумя способами — налоговым и неналоговым<sup>2</sup>.

Вместе с тем в таком случае остается вопрос о включении иных платежей обязательного характера — сборов, взносов, пеней и штрафов, взимаемых неналоговыми способами, в состав налоговых платежей.

А. Г. Пауль, отмечая, что в настоящее время законодателем четко не обозначены характеристики налоговых доходов, считает, что, в отличие от неналоговых доходов бюджета, основанием

классификации налоговых доходов является установление их через специальные методы — юридические конструкции<sup>3</sup>.

При этом следует отметить, что специальные методы используются только при взимании налоговых налогов, чего нельзя сказать об иных платежах обязательного характера.

Так, Н. И. Химичева считала, что в связи с тем, что сборы и государственная пошлина не обладают свойствами налога, они обоснованно относятся к неналоговым доходам бюджетов<sup>4</sup>.

С. Я. Боженок, подтверждая указанную позицию, также отмечает, что к налоговым доходам могут быть отнесены только те платежи, которые полностью соответствуют всем признакам налога<sup>5</sup>.

Н. В. Васильева рассматривает категорию «налоговые доходы» шире, считая, что к ней могут быть отнесены не только налоги, но и сопутствующие налогам платежи — пени и штрафы. Вместе с тем Н. В. Васильева утверждает, что все публично-правовые платежи необходимо объединить в категорию «обязательные платежи», при этом все платежи обязательного характера могут быть объединены в две кате-

<sup>1</sup> См., например: Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2012. С. 363 ; Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2010. С. 152—153.

<sup>2</sup> Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР : правовые вопросы. М., 1973. С. 42—43.

<sup>3</sup> Пауль А. Г. Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). М., 2012. С. 32.

<sup>4</sup> Химичева Н. И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М. — Харьков : Право, 2011. С. 182.

<sup>5</sup> Боженок С. Я. Источники государственных доходов. М., 2013. С. 100.

гории — налоги и сборы — в зависимости от наличия (отсутствия) признака индивидуальной безвозмездности, при этом все иные обязательные платежи (сборы, взносы, платы и др.) могут быть объединены в единую категорию сборов<sup>6</sup>.

Таким образом, следует отметить, что подход законодателя к выделению налоговых и неналоговых доходов бюджета, единственным критерием которого является юридическая форма, очевидно несовершенен. Отсутствие объективного критерия, позволяющего разграничить налоговые и неналоговые доходы, сборы и платежи неналогового характера, приводит к правовой неопределенности и необходимости выделения объективной классификации бюджетных доходов.

Согласно ст. 41 Бюджетного кодекса РФ законодатель выделяет налоговые доходы бюджетов в зависимости от отрасли законодательства, их регулирующей, а именно доходы от предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных налогов, местных налогов и сборов, а также пеней и штрафов по ним.

Наличие многоуровневой структуры бюджетной системы РФ, предполагающей самостоятельность федерального, региональных и местных бюджетов, определяет особое значение принципа федерализма в бюджетных отношениях как основы для распределения доходов бюджетов, а также разграничения полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ по их правовому регулированию.

Правовой статус городов федерального значения — Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя — определяет наличие особенностей в правовом регулировании налогов и сборов, что оказывает влияние на состав и соотношение источников налоговых доходов бюджета и отличает их от остальных субъектов РФ.

Согласно ст. 56 БК РФ в бюджеты городов федерального значения зачисляются доходы от федеральных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в местные бюджеты и бюджеты субъектов РФ, а также доходы от торгового сбора.

Следует особо отметить, что местные налоги в городах федерального значения, в отличие от остальных субъектов РФ, устанавливаются и вводятся законами этих субъектов РФ. С учетом специфики местного самоуправления в городах федерального значения, исходя из положений Конституции РФ, а также Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>, могут быть определены ограничения федеральных гарантий местного самоуправления, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства (ч. 3 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ). В системе налогов и сборов других федеративных государств аналогов этому нет.

Законодательными органами государственной власти городов федерального значения при регулировании местных налогов могут быть определены налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, а также особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения, в то время как НК РФ определяет все иные элементы налогообложения по местным налогам.

Для наиболее полной оценки налоговой нагрузки следует обратиться к анализу статистических данных об исполнении бюджетов с учетом оценки состава указанных платежей.

Рассмотрим правовое регулирование налоговых доходов и особенностей налогообложения в городах федерального значения на примере города Москвы.

Анализируя доходную часть бюджета города федерального значения Москва, первоначально следует отметить, что, согласно заключению Контрольно-счетной палаты Москвы по испол-

<sup>6</sup> Васильева Н. В. Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. М., 2017. С. 123, 169—170.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

нению бюджета города Москвы за 2018 г.<sup>8</sup>, доходы бюджета в 2018 г. составили 2 376,6 млрд руб., что говорит об увеличении объема поступивших доходов бюджета по отношению к 2017 г. на 13,3 %.

При этом налоговые источники составили основную долю доходов бюджета города Москвы в 2018 г. — 86 % (в 2017 г. — 85,6 %). В 2018 г. в бюджет города Москвы налоговые доходы поступили в объеме 2 044,3 млрд руб.

В структуре налоговых доходов бюджета города Москвы за последние годы преобладают прямые налоги, что с положительной стороны характеризует структуру доходов бюджета и соответствует общемировой тенденции.

Следует отметить, что основная доля налоговых поступлений бюджета города Москвы сформирована за счет налога на доходы физических лиц (45,9 % от общего объема налоговых поступлений, по сравнению с 2017 г. увеличение на 14,5 %) и налога на прибыль организаций (37,4 % от общего объема налоговых поступлений, по сравнению с 2017 г. увеличение на 14,1 %).

Объем поступлений НДФЛ за 2018 г. составил 938,3 млрд руб. Рост объема поступлений НДФЛ, по сравнению с 2017 г., обеспечен увеличением поступлений налога с доходов, источником которых является налоговый агент (93 % от общего объема поступлений по налогу), и обусловлен в первую очередь увеличением фонда заработной платы. Таким образом, наличие в перечне основных источников налоговых доходов НДФЛ обусловлено тем, что в городе Москве высокий уровень средней заработной платы, размер которой каждый год увеличивается.

Объем поступлений налога на прибыль организаций за 2018 г. составил 764,0 млрд руб. Увеличение поступлений налога на прибыль организаций обеспечено за счет роста поступлений от крупнейших налогоплательщиков, в том числе из-за роста внереализационных доходов, обусловленных получением положительной курсовой разницы. Кроме того, на рост поступлений налога на прибыль в 2018 г. повлияло введение ограничения переноса на следующие налоговые периоды убытков в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 30.11.2016 № 401-ФЗ<sup>9</sup>, а также общее развитие бизнеса с появлением новых налогоплательщиков и реализация мер по повышению собираемости налога в городе Москве.

Следует отметить также увеличение в 2018 г., по сравнению с 2017 г., на 9,3 % поступлений налога на имущество организаций, составляющего 7,1 % от общего объема налоговых доходов.

Можно выделить следующие основные причины роста данных поступлений:

- расширение с 2018 г.<sup>10</sup> перечня объектов недвижимости (увеличение количества объектов на 4,9 %), в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость;
- увеличение налоговой ставки в отношении вышеуказанных объектов с 1,4 % в 2017 г. до 1,5 % в 2018 г.;
- повышение на 0,3 % налоговых ставок в отношении магистральных трубопроводов, линий энергопередач и железнодорожных путей общего пользования (в соответствии с п. 3 и 3.2 ст. 380 НК РФ);
- отмена льгот по налогообложению государственных учреждений города Москвы<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Заключение на проект закона города Москвы «Об исполнении бюджета города Москвы за 2018 год» от 08.08.2019 № 2040/01-47 // Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Москвы. URL: <https://ksp.mos.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

<sup>9</sup> Федеральный закон от 30.11.2016 № 401-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6844.

<sup>10</sup> В связи с внесением изменений в постановление Правительства Москвы от 28.11.2014 № 700-ПП «Об определении перечня объектов недвижимого имущества, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость» (Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 67).

<sup>11</sup> В соответствии с Законом города Москвы от 29.11.2017 № 45 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. № 67).



В соответствии с п. 1.1 ст. 380 НК РФ в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как кадастровая стоимость, для города федерального значения Москвы предусматриваются следующие пределы по установлению размера налоговой ставки: в 2014 г. — 1,5 %; в 2015 г. — 1,7 %; в 2016 г. и последующие годы — 2 %.

Важно отметить, что согласно ст. 2 Закона г. Москвы от 05.11.2003 № 64 «О налоге на имущество организаций»<sup>12</sup> в 2019 г. указанная налоговая ставка по налогу на имущество составляет уже 1,6 %, при этом планируется ежегодное увеличение ставки на 0,1 % до 2023 г., в котором ставка достигнет показателя 2,0 %.

Согласно Федеральному закону от 03.08.2018 № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»<sup>13</sup> внесены поправки в НК РФ, в соответствии с которыми с 1 января 2019 г. устанавливаются различный порядок определения налоговой базы исходя из причин пересмотра кадастровой стоимости объектов налогообложения. При этом, если изменение кадастровой стоимости имущества происходит в случае ее оспаривания в комиссии при территориальном Росреестре или суде, то сведения о кадастровой стоимости учитываются с даты начала применения сведений об изменяемой кадастровой стоимости, а не с налогового периода, в котором подано заявление о пересмотре кадастровой стоимости, как было до 1 января 2019 г., что позволяет налогоплательщику вернуть или зачесть налог и за предыдущие годы.

Среди особенностей городов федерального значения в части установления налогов и сборов нельзя не отметить, что недавно законодатель установил для них возможность взимать тор-

говый сбор, который также является одним из видов доходов бюджета.

Согласно ст. 4 Федерального закона от 29.11.2014 № 382-ФЗ<sup>14</sup>, торговый сбор может быть введен только в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе в соответствии с законами указанных субъектов Российской Федерации с 1 июля 2015 г.

В настоящий момент торговый сбор введен только на территории Москвы и регулируется Законом города Москвы от 17.12.2014 № 62 «О торговом сборе»<sup>15</sup>.

Плательщиками торгового сбора являются индивидуальные предприниматели или организации, которые занимаются торговой деятельностью, в отношении которой установлен сбор. Освобождение от уплаты торгового сбора в соответствии со ст. 411 НК РФ предоставляется предпринимателям при применении специальных налоговых режимов.

Дополнительные льготы по освобождению от уплаты торгового сбора установлены в городе Москве в соответствии со ст. 2 Закона «О торговом сборе», согласно которой, например, освобождаются от обложения торговым сбором организации федеральной почтовой связи, бюджетные и казенные учреждения и др.

Важное место в системе источников доходов городов федерального значения занимает земельный налог, в отношении которого законодатель на федеральном уровне устанавливает предельный уровень ставок.

Следует отметить, что изменения в законодательстве оказывают значительное влияние на структуру доходов бюджета города Москвы. Как известно, в связи с изменением границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью с 1 июля 2012 г.<sup>16</sup> произошло присоединение части территории Московской

<sup>12</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 68.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5127.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 29.11.2014 № 382-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6663.

<sup>15</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2014. № 72.

<sup>16</sup> Постановление Совета Федерации ФС РФ от 27.12.2011 № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // Российская газета. 2011. № 294.

области к городу федерального значения. Вместе с тем ввиду отсутствия зарегистрированных прав на земельные участки на присоединенной территории на текущий момент основная часть владельцев земельных участков не являются плательщиками земельного налога.

Можно также отметить, что на структуру доходов бюджета города Москвы и города Санкт-Петербурга оказало влияние появление особых игорных зон<sup>17</sup>, которое привело к запрету деятельности игорных заведений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Поэтому доля доходов от налога на игорный бизнес после создания специальных игорных зон и установления запрета на размещение казино в Москве и

Санкт-Петербурге существенно снизилась.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что система налогов города федерального значения Москвы постоянно меняется. Данные изменения оказывают существенное влияние на доходы городского бюджета. Например, увеличение доли доходов, получаемых от налога на имущество организаций, в связи с расширением перечня объектов недвижимости, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, или снижение доли доходов от налога на игорный бизнес после установления запрета на размещение казино в Москве и создания специальных игорных зон.

Кроме того, изменения в налоговом законодательстве РФ приводят к появлению но-

вых источников доходов бюджетов городов федерального значения (например, торговый сбор).

Вместе с тем основными источниками налоговых доходов бюджета города Москвы в последние годы являются:

- налог на прибыль организаций, объем поступлений которого растет за счет увеличения поступлений от крупнейших налогоплательщиков, в том числе из-за роста внереализационных доходов, обусловленных получением положительной курсовой разницы;
- налог на доходы физических лиц, что обусловлено высоким уровнем средней заработной платы, размер которой каждый год увеличивается;
- налог на имущество организаций, увеличение объема поступлений которого связано с расширением перечня объектов недвижимости, в отношении которых налоговая база определяется как их кадастровая стоимость, увеличением налоговых ставок, отменой льгот по налогообложению государственных учреждений города Москвы.

Подводя итог, отметим, что к основаниям, способствующим увеличению объема доходов бюджета в городе Москве, следует отнести эффективный контроль и учет объектов налогообложения, сокращение льгот, расширение перечня налогооблагаемых объектов, а также создание благоприятной среды для развития бизнеса и экономики.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Боженков С. Я.* Источники государственных доходов. — М., 2013. — 232 с.
2. *Васильева Н. В.* Публичные доходы в Российской Федерации: финансово-правовой аспект. — М., 2017. — 304 с.
3. *Пауль А. Г.* Доходы бюджетов (бюджетно-правовое исследование). — М., 2012. — 288 с.
4. Финансовое право : учебник под отв. ред. Н. И. Химичевой. — М., 2012. — 752 с.
5. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. — М., 2010. — 528 с.
6. *Химичева Н. И.* Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм // Очерки финансово-правовой науки современности / под ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — М. — Харьков : Право, 2011. — 592 с.
7. *Цыпкин С. Д.* Доходы государственного бюджета СССР : правовые вопросы. — М., 1973. — 222 с.

*Материал поступил в редакцию 27 ноября 2019 г.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bozhenok S. Ya. Istochniki gosudarstvennyh dohodov. — M., 2013. — 232 s.
2. Vasil'eva N. V. Publichnye dohody v Rossijskoj Federacii: finansovo-pravovoj aspekt. — M., 2017. — 304 s.
3. Paul' A. G. Dohody byudzhetov (byudzhetno-pravovoe issledovanie). — M., 2012. — 288 s.
4. Finansovoe pravo : uchebnik pod otv. red. N. I. Himichevoj. — M., 2012. — 752 s.
5. Finansovoe pravo : uchebnik / otv. red. E. Yu. Gracheva, G. P. Tolstopyatenko. — M., 2010. — 528 s.
6. Himicheva N. I. Voprosy razvitiya sovremennogo rossijskogo finansovogo zakonodatel'stva v aspektah ego soderzhaniya i form // Oчерки finansovo-pravovoj nauki sovremennosti / pod red. L. K. Voronovoj i N. I. Himichevoj. — M. — Har'kov : Pravo, 2011. — 592 s.
7. Сypkin S. D. Dohody gosudarstvennogo byudzheta SSSR : pravovye voprosy. — M., 1973. — 222 s.