МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

УДК 336.221.262

Акимов А.В.[1]

РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РФ

Аннотация. В статье рассматривается одна из проблем функционирования местного самоуправления – обеспечение финансово-бюджетной автономии муниципальных образований. В статье особое внимание уделено особенностям формирования налоговых доходов муниципальных образований, а также внесены предложения, направленные на решение данной проблемы.

Ключевые слова: местное самоуправление, бюджет, налоговые доходы

Akimov A. V.

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE DEVELOPMENT OF TAX FEDERALISM IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article discusses one of the problems of local government functioning – ensuring fiscal autonomy of local authorities. Special attention is paid to the peculiarities of formation of tax revenues of local authorities, and to the proposals aimed at the problem solution.

Keywords: local authorities, budget, tax revenues.

В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. в стране была создана новая структура государственного устройства России, кардинально отличающаяся от жестко централизованного государства: на политическую сцену страны выведены три участника российской власти – федеральный центр, субъекты Федерации (государственный уровень управления) и муниципалитеты; социально-экономической базой развития которых является местное самоуправление населения (негосударственный уровень управления). Каждому из уровней власти конституционно гарантируется собственная исключительная компетенция, в которую органы власти другого уровня не должны вторгаться, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

Формирование системы местного самоуправления было и остается реальным шагом к демократизации государственно-политической системы, формированию гражданского общества. Главный механизм продвижения к этой цели – формирование местного самоуправления как самостоятельного уровня управления, имеющего статус негосударственной власти и организационно выведенного из системы органов государственной вертикали (ст. 12 Конституции РФ).

Органы местного самоуправления получили право ведения самостоятельной хозяйственной деятельности, включая право на «достаточные собственные ресурсы», подкрепленные механизмом «бюджетной автономии», как право свободно распоряжаться финансовыми средствами при осуществлении своей компетенции, право налоговой инициативы, а также право на создание любых предприятий и организаций, в том числе финансово-кредитных.

Эти законодательные нормы наряду с другими открывают возможности социально-экономического саморазвития территорий на основе эффективного использования местного потенциала – экономических, социальных, культурных, трудовых, финансовых ресурсов. Мес-

[1]*Акимов Анатолий Владимирович*, магистрант 2 курса ГиМУ, ф-та экономики, управления и права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: westly@mail.ru

Akimov Anatoliy, graduate of 2nd training course of State and municipal management, faculty of Economics, management and law, The North Caucasus institute – branch of RANEPA, Pyatigorsk.

тные особенности структуры, степень развитости муниципального хозяйства и финансовые возможности муниципалитетов объективно предопределяют разнообразие организационных форм местного самоуправления, как и территориальных типов муниципальных образований, что соответствует федеральному законодательству. Только в такой правовой ситуации и может реализовываться местное самоуправление как признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Однако в настоящее время и федеральными властями, и властями субъектов Федерации слабо принимается в расчет социально-экономический потенциал местного самоуправления. Не реализуются, поэтому, и объективные преимущества управленческой деятельности муниципалитетов, обеспечивающие ее эффективность.

Использование на практике объективных преимуществ муниципального управления создает реальную базу для формирования муниципального хозяйства как целостного муниципального хозяйственного комплекса.

Одним из важнейших условий реализации эффективной муниципальной деятельности является установление на федеральном уровне четких принципов формирования финансово-бюджетной и налоговой систем, реально способных обеспечить финансово-бюджетную автономию муниципалитетов и право налоговой инициативы в качестве необходимой предпосылки становления их экономической базы, эффективной хозяйственной деятельности на основе саморазвития и в целях решения социальных проблем.

В настоящее время Правительство РФ, его финансово-экономические ведомства и Федеральное Собрание не осознают или просто не хотят использовать местное самоуправление как инструмент хозяйствования. Так, в первой части Налогового кодекса оказались упраздненными около восемнадцати местных налогов. Оставшиеся 2 налога составляют незначительную часть доходной части муниципальных бюджетов.

Для того чтобы предотвратить это, необходима система неотложных мер – и в сфере финансово-экономической, и социальной, и в сфере организации самой системы местного самоуправления. Прежде всего, муниципалитетам должно быть гарантировано право иметь собственные бюджеты на всех территориях, где население самоорганизуется в муниципальные коллективы. Это означает, что любое муниципальное образование должно иметь право на получение доходов (то есть самостоятельное зарабатывание средств) и свободное их расходование при условии приспособления доходов к расходам, что необходимо для выполнения собственных полномочий при принятии решений в рамках закона.

Возникает вопрос о необходимости использования тех или иных налогов на территории конкретного муниципального образования в условиях развития в стране системы бюджетного федерализма.

Естественно, что речь должна идти о тех налогах, на которые могут реально влиять органы местного самоуправления и которые могут реально стимулировать увеличение налогового потенциала данной территории через определенную систему налогов и увеличение налогооблагаемой базы. К таким налогам можно было бы отнести: налог на имущество, на землю и на недвижимость. Возможно также установить долю некоторых федеральных налогов, напрямую поступающих в казну местного самоуправления.

На наш взгляд, закрепление вышеуказанных налогов может изменить структуру консолидированного бюджета в пользу бюджетов местного самоуправления лишь в том случае, если строго придерживаться общепризнанных в мировой практике критериев:

- стабильность поступлений – наименее стабильные источники доходов, зависящие в большей степени от макроэкономической ситуации, чем от условий конкретных территорий, должны быть закреплены за более высоким уровнем бюджетной системы, и соответственно наоборот;
- экономическая эффективность – за каждым уровнем власти в целях повышения заинтере-

сованности в собираемости налогов должны закрепляться те налоги на доходы, которые получены в той или иной степени благодаря усилиям этого уровня власти;

• социальная справедливость – чем менее равномерно распределена налоговая база, тем на более высокий уровень должен поступать этот налог для дальнейшего перераспределения;

• мобильность налоговой базы – налоги, взимаемые с налоговой базы, которая имеет четкую территориальную базу и не обладает высокой мобильностью, разумнее закреплять за территориальными бюджетами;

• возможность или невозможность экспорта налогового бремени за пределы региона – финансирование бюджетных услуг должно производиться за счет тех, кто ими пользуется.

Что касается налогов, предлагаемых для закрепления за местными бюджетами, то вполне очевидно, что одним из самых важных источников доходов являются имущественные налоги. Прежде всего, это касается налога на имущество организаций.

В пользу необходимости закрепления этого налога за местным уровнем можно привести такие аргументы, как стабильность поступлений, низкая мобильность налоговой базы и экономическая эффективность. Так как все предприятия используют местную инфраструктуру – дороги, коммунальные услуги и т. д., то вполне логично закрепить налоги, поступающие с их имущества, за местными бюджетами.

Проведем оценку роли налоговых доходов в бюджете муниципального образования на примере бюджета города Минеральные Воды (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Динамика изменения поступлений в бюджет муниципального образования города Минеральные Воды с 2012 по 2014 гг. (в тыс. руб.)

Виды доходов	Годы		
	2012	**2013**	**2014**
Всего доходов:	194713,9	192534,2	286822,1
Налоговые доходы	103828,6	128787,2	152197,6
Удельный вес налоговых доходов в общей сумме доходов, в %	53,3	66,9	53,1
Неналоговые доходы	23460,6	17500,8	21307,4
Удельный вес неналоговых доходов в общей сумме доходов, в %	12	9,1	7,4
Безвозмездные перечисления	67424,6	46246,2	113317,1
Удельный вес безвозмездных перечислений в общей сумме доходов, в %	34,7	24	39,5

Рассчитано автором на основании: Решение Минераловодской городской Думы №343 от 03.06.2013 г. «Об исполнении бюджета города Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края за 2012 год» // http:// min-vodi.ru; Решение Минераловодской городской Думы №448 от 29.05.2014 г. «Об исполнении бюджета города Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края за 2013 год» // http:// min-vodi.ru; Решение Минераловодской городской Думы №398 от 25.12.2013 г. «О бюджете города Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края на 2014 год» // http:// min-vodi.ru

Данные, представленные в таблице 1, показывают стабильную долю налоговых доходов в общей структуре доходов бюджета. Так, если в 2012 г. она составляла 53,3%, в 2014 г. – 53,1%. Только в 2013 г. доля налоговых доходов была значительно выше и составила 66,9%. Однако, из года в год налоговые доходы демонстрируют устойчивый прирост: 12,4% в 2013 г. по отношению к 2012 г. и 18,2% – в 2014 г. по отношению к 2013 г.

В таблице 2 содержатся данные поступлений в бюджет муниципального образования города Минеральные Воды основных видов налоговых доходов.

Таблица 2 – Изменения поступлений по основным налоговым доходам в бюджет муниципального образования города Минеральные Воды с 2012 по 2014 гг. (в тыс. руб.)

Налоговые доходы	Годы		
	2012	**2013**	**2014**
Налоги на прибыль, доход	85113,9	96969,6	101762,5
Налоги на товары и услуги	0	0	7982,6
Налоги на совокупный доход	10,3	8,3	57,7
Налоги на имущество, в т.ч.:	18654,9	31773	42353,4
Налог на имущество физических лиц	4318,3	7386,9	7497,5
Земельный налог	14337	24386,2	34856
Прочие налоги, сборы	49,5	36,2	41,4
Итого налоговых доходов:	103828,6	128787,2	152197,6

Рассчитано по Решение Минераловодской городской Думы №343 от 03.06.2013 г. «Об исполнении бюджета города Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края за 2012 год» // http:// min-vodi.ru; Решение Минераловодской городской Думы №448 от 29.05.2014 г. «Об исполнении бюджета города Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края за 2013 год» // http:// min-vodi.ru; Решение Минераловодской городской Думы №398 от 25.12.2013 г. «О бюджете города Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края на 2014 год» // http:// min-vodi.ru.

Из вышеприведенных данных видно, что наибольший удельный вес в структуре доходов местного бюджета города Минеральные Воды составляют налог на прибыль, доходы (в 2012 г. 82% общей суммы налоговых доходов, в 2013 г. – 75,3%, в 2014 г. – 67%). Очевидно, что доля НДФЛ в структуре налоговых доходов падает, а в абсолютном выражении поступления от НДФЛ растут. За рассматриваемый период они выросли в 1,2 раза. По объему фонда начислений заработной платы г. Минеральные Воды занимает 4 место среди муниципальных образований Ставропольского края. Средняя заработная плата в расчете на одного работника на 8% превышает среднекраевой показатель. Активная инвестиционная политика и стабильные условия для деятельности инвесторов на территории города позволяют осуществлять реализацию эффективных инвестиционных проектов, создавать новые производства, расширять число рабочих мест, что сказывается на увеличении налогового потенциала города. Снижение удельного веса объясняется увеличением субсидий за счет активного участия в реализации программных мероприятиях. Начиная с 2014 г. в бюджете появились поступления от налогов на товары и услуги. Это произошло за счет закрепления бюджетным законодательством за местными бюджетами поступлений от акцизов на бензин, дизельное топливо, моторные масла для двигателей.

Особый интерес представляют поступления от местных налогов: налога на имущество физических лиц и земельного налога. В совокупности поступления от этих налогов составили: в 2012 г. – 18%, в 2013 г. – 24,7%, в 2014 г. – 27,8%. Таким образом, можно отметить серьезный рост удельного веса поступлений от местных налогов. Этот же вывод подтверждают и абсолютные показатели. Так, поступления по земельному налогу выросли в рассматриваемый период в 2,4 раза, а по налогу на имущество физических лиц – в 1,7 раза. Такой рост произошел за счет роста налогооблагаемой базы путем проведения государственной кадастровой переоценки земель муниципальных образований Ставропольского края.

В целях развития налогового федерализма в России можно предложить модернизацию местного налогообложения. Большинство предоставляемых льгот по местным налогам не имеют экономического эффекта, а просто освобождают от их уплаты налогоплательщиков. Кроме того, наличие льгот по налогу на землю и налогу на имущество физических лиц, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством, а также нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления, приводит к значительным потерям бюджетов муниципальных образований. По нашему мнению, реформированию должны подвергнуться льготы, не имеющие экономического эффекта, не способствующие развитию налогового потенциала и обеспечению финансовой самостоятельности местного самоуправления в России.

Отмена федеральных льгот по местным налогам – это не только переход к более справедливому способу формирования собственных налоговых доходов бюджетов муниципальных образований. Это еще и способ повысить налоговую автономию органов местного самоуправления, а значит, и ответственность за принимаемые ими решения в налогово-бюджетной сфере.

Для увеличения поступлений по земельному налогу необходимо:

– в целях снижения дотационности заменить прямые дотации муниципалитетам поступлениями от земельного налога на землю, находящуюся в государственной собственности;

– за земельные участки, на которых долгое время не проводятся сельскохозяйственные работы, следует взимать повышенную ставку земельного налога. Это предложение требует внесения дополнений в ст. 85 части первой Налогового кодекса РФ, где определяется порядок обращения органов государственной власти, отвечающих за земельный надзор, в налоговую инспекцию для предоставления сведений о «простаивающих без дела» или занятых большими строениями земельных участках сельскохозяйственного назначения;

– установить возможность пересчета сумм земельного налога при изменении вида использования земельного участка по аналогии с изменением собственника (т.е. с месяца, следующего за датой смены вида пользования).

Для обеспечения устойчивых в финансовом отношении местных бюджетов налогов, которые в настоящее время поступают в бюджеты муниципальных образований всех видов, недостаточно.

В целях укрепления налоговой базы, создания долгосрочных стимулов к развитию территорий необходимо предоставить местным органам власти права по регулированию всех элементов по местным налогам. Полагаем, что это будет способствовать повышению реального уровня бюджетной самостоятельности муниципалитетов, поскольку будет стимулировать их наращивать собственную финансовую базу. Однако для введения данного налога представляется необходимым приведение в порядок самой документации по недвижимости.

Перспектива введения налога на недвижимость обсуждается с середины 1990-х годов. Эксперимент в этой области уже проводился в Великом Новгороде и в Твери, когда выяснилось, что налог жестоко бьет по социально незащищенным слоям общества. С тех пор в течение последних нескольких лет введение налога откладывалось. В начале 2010 г. Минфин и Минэкономразвития согласовали между собой план, согласно которому единый налог должны были ввести с 2014 года. Введение данного налога способно стать серьезным доходным источником для муниципальных бюджетов, поскольку данный налог нацелен не только на комплексное управление имеющимся в распоряжении муниципалитетов имуществом, но и связан с его воспроизводством.

Налог на недвижимость имеет большое значение, поскольку именно через недвижимость воедино связываются интересы населения и местной власти.

Следует подчеркнуть, что налогом предполагается облагать не только жилые объекты, оформленные в собственность и поставленные на учет, но и недостроенные (незавершенное строительство). Однако совсем не ясно, как предполагается это делать. Пока что объекты незавершенного строительства ставятся на учет в строго определенных случаях. А между тем,

в тексте проекта нет такого отдельного объекта налогообложения, как незавершенное строительство, предполагается только корректировка суммы налога для земельных участков, на которых ведется строительство жилья.

Налог на недвижимость привлекателен для органов местного самоуправления, поскольку он укрепляет финансовую базу местных бюджетов и благодаря этому позволяет решать задачи развития муниципалитета. Но, без сомнения, в выигрыше окажутся развитые области с преобладанием крупных городов со сравнительно дорогой недвижимостью. Составление кадастровых планов здесь по-прежнему идет с серьезными затруднениями. В местах с преобладанием старой, ветхой и незначительной по площадям жилой недвижимости – а их в нашей стране достаточно – расчет на основе кадастровой стоимости также вряд ли окажется эффективным.

С целью обеспечения самодостаточности местных бюджетов необходимо введение налога на недвижимое имущество, которым будут облагаться и юридические, и физические лица.

Но для введения налога на недвижимое имущество организаций необходимо создать условия. Прежде всего, определить концепцию налогообложения объектов недвижимости, принадлежащих юридическим лицам, а именно: определить состав объектов налогообложения, налоговую базу, пределы для установления налоговых ставок и возможные налоговые преференции по налогу.

Реализация предложенных мер позволит развить принципы бюджетного федерализма на местах, активизировать налоговую инициативу местных органов власти и повысить их заинтересованность в увеличении налогового потенциала подведомственных территорий и, как следствие, будет способствовать повышению уровня фискальной автономии и эффективному экономическому развитию территорий.