

Специфика местного налогообложения в Российской Федерации

В настоящее время вопросы, связанные с состоянием системы налогов и сборов России и ее оптимизацией, являются первостепенными. Необходимость взимания налогов в пользу государства всегда воспринимается очень болезненно налогоплательщиками, поэтому перед органами власти стоит важнейшая задача – выработка эффективной налоговой политики – как на уровне всего государства, так и на муниципальном уровне. В реальности сегодня большинство российских муниципальных образований не обладает бюджетной независимостью, из чего следует, что органы местного самоуправления не могут в полной мере осуществлять свои полномочия.

Важнейшим источником доходов муниципальных бюджетов являются местные налоги, устанавливаемые Налоговым Кодексом РФ и нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления. При их установлении местные органы власти законодательно определяют такие элементы налогообложения, как: налоговые ставки, дополнительные налоговые льготы и порядок их применения,

порядок и сроки уплаты налогов на территории муниципального образования. Другие элементы налогообложения и иные вопросы, касающиеся условий исчисления и уплаты местных налогов, определяются Налоговым кодексом РФ. Полнота и эффективность использования полномочий местных органов власти в налоговой сфере значительно влияют на объем налоговых поступлений в местные бюджеты и, как следствие, на реализацию их экономических интересов [8: 23].

В целом, местные налоги четко определены законодательством РФ. К их числу относятся: земельный налог; налог на имущество физических лиц; торговый сбор [6]. Первые два налога являются приоритетными на местном уровне, поскольку земля и имущество имеют определенную территориальную принадлежность. Заметим, что эволюция налоговой системы РФ в процессе экономической трансформации осуществлялась в направлении сокращения количества налогов в целом и, в частности, количества территориальных (региональных и местных) налогов [4: 101].

В итоге в России сложилась строго иерархичная налоговая система, при которой на территории всех субъектов Федерации и муниципалитетов действует единый законодательный фон, формируемый Налоговым кодексом РФ, который лишь незначительно видоизменяется в отдельных регионах на основе территориальных законодательных норм.

Из Бюджетного кодекса РФ следует, что местные налоги подлежат уплате в местный бюджет по нормативу 100% [1]. Основной задачей местных налогов можно считать обеспечение стабильности доходной базы местных бюджетов, находящихся в распоряжении соответствующих муниципалитетов. Это важно, поскольку из местных бюджетов финансируются строительство объектов социальной инфраструктуры, развитие транспорта, проекты по реконструкции городов, благоустройству дорог, парков и т.п.

Прочими налоговыми доходами местных бюджетов являются налог на доходы физических лиц, единый сельскохозяйственный налог, единый налог на вмененный доход, зачисляемые по определенным нормативам [1]. Также в доходы местных бюджетов включаются неналоговые доходы (от имущества, находящегося в муниципальной собственности; от оплаты услуг, оказываемых муниципальными учреждениями; штрафы; другие доходы) и безвозмездные поступления (дотации, субвенции, субсидии, добровольные пожертвования). Специалисты отмечают, что местные налоги при этом просто «теряются» в общей сумме доходов местных бюджетов [4: 103].

Практика показывает, что уровень доходов, закрепленных за муни-

ципальными районами и сельскими поселениями РФ, является минимально достаточным для осуществления закрепленных за ними полномочий, но не вполне достаточным для осуществления значительных капиталовложений в объекты местной инфраструктуры [2: 3].

Как известно, еще Адамом Смитом были сформулированы такие общие принципы налогообложения, как пропорциональность, определенность, удобство для плательщика, минимальность. Их соблюдение обеспечивает благоприятный режим для развития предпринимательства и хозяйственной инициативы в обществе [5: 31]. Существуют также принципы построения бюджетно-налогового федерализма, в соответствии с которыми объекты налогообложения следует распределять в зависимости от степени их мобильности: иммобильные источники (недвижимость, земля) облагаются в пользу местных властей; более подвижные объекты, например, производственный капитал, – в пользу субфедеральных (региональных) органов власти; наиболее мобильные (доход, прибыль, обороты по реализации) – подлежат федеральному налогообложению [8: 34]. Именно такое распределение объектов налогообложения отвечает оптимальным условиям функционирования межбюджетных отношений в государстве со сложной иерархической структурой управления. Российская система налогообложения также приближена к этим принципам.

В мировой практике находят применение 3 подхода к разделению налоговых полномочий в системе бюджетно-налогового федерализма [8: 31]:

- 1) распределение налоговых источников и их раздельное использование;
- 2) совместное использование единой налоговой базы (или параллельное использование налоговых баз);
- 3) долевое распределение налоговых доходов между различными уровнями бюджетно-налоговой системы.

Как правило, страны со сложным территориальным и социально-экономическим устройством, в том числе и Российская Федерация, используют комбинацию из всех трех способов (реже – из двух). Применение только одного из этих способов не позволяет строить такую налоговую систему, которая была бы надежной, стабильной и, самое главное, способствовала бы согласованию противоречивых экономических интересов муниципальных образований, регионов и государства в целом [8: 34].

Вместе с тем, эффективное и объективное распределение налоговых поступлений между бюджетами разных уровней представляет со-

бой довольно сложную практическую задачу. Эта задача связана с тем, что обеспечение темпов экономического роста в стране может не совпадать с потребностями и экономическими интересами местных властей в области финансирования закрепленных за ними сфер и предметов ведения, а также с решением локальных проблем. При этом неизбежно встает вопрос обеспечения сбалансированности бюджетов каждого уровня, включая муниципальный. Одновременно распределение налоговых доходов должно вести к обеспечению соответствующего уровня финансовой самостоятельности муниципальных бюджетов, которого невозможно достигнуть без обеспечения их достаточным объемом собственных налоговых доходов.

Для определения роли местных налогов в бюджетно-налоговой системе РФ оценим поступления местных налогов в консолидированный бюджет страны. Всего в федеральный бюджет за 2016 г. поступило 12 770 765 705 тыс. руб. налогов и сборов, из них доходы местных бюджетов – 1 011 647 603 тыс. руб., что составляет всего 7,9%. В бюджеты муниципальных образований поступило 185 358 143 тыс. руб. местных налогов (18,3%), 7 741 313 тыс. руб. региональных налогов (0,76%), 685 412 743 тыс. руб. федеральных налогов и сборов (67,7%). Также поступили налоги, относящиеся к специальным налоговым режимам в размере 133 135 404 (13,16%) [7]. Как видно, большую часть доходной базы местных бюджетов составляют регулирующие доходы, а доля местных налогов невысока.

В 2016 г. начислен налог на имущество физических лиц в размере 61 678 803 тыс. руб., из них сумма, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот – в размере 28 242 998 тыс. руб., что составляет почти 46% [9]. Начислен земельный налог в размере 193 766 212 тыс. руб. Не поступили в бюджет в связи с предоставлением льгот 58 941 745 тыс. руб. (30%). Торговый сбор составил 17 097 871 тыс. руб.

В Ставропольском крае начислено к уплате по состоянию на 01.01.2017 г. федеральных налогов и сборов – 60 189 645 тыс. руб.; региональных налогов – 9 468 243 тыс. руб.; местных налогов – 3 052 151 тыс. руб.; налогов, относящихся к специальным налоговым режимам – 5 381 196 тыс. руб. [10].

Оценим доходы местных бюджетов Ставропольского края. В общем, за 2016 г. доходы консолидированного бюджета городских округов составили 24 302 772 495,56 руб. Из них налоговые доходы – 6 273 203 135,6 руб. (25,8%) от общих доходов, неналоговые доходы – 2 005 310 159,06 (8,2%), безвозмездные поступления составили

16 374 296 840,22 (67,4%) [10]. Бросается в глаза высокий удельный вес безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов, при небольшом объеме поступающих в местные бюджеты налоговых доходов.

В целом, как свидетельствует российская практика, доходы множества муниципалитетов не покрывают минимально объемы необходимых расходов. Последствия диспропорций такого рода являются очевидными: от открытых форм гражданского протеста до маскировки налоговых поступлений под иные формы получения доходов. В условиях реализации в стране некоторых направлений административной реформы, проблема недостаточности собственных доходов местных бюджетов отрицательно сказывается на всех ее направлениях.

В настоящее время местные бюджеты, не имея достаточно крепкой и устойчивой доходной базы, перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством, зачастую без предоставления источников финансирования. Одновременно с этим объемы поступлений местных налогов и сборов в доходы местных бюджетов районов и городов неодинаковы и зависят от специфики территорий. Например, более заселенные районы с развитой структурой производства получают больше поступлений за счет местных налогов и сборов.

Местные налоги, используемые в России для формирования доходов местных бюджетов, оказывают существенное регулирующее воздействие на развитие социальной сферы и инфраструктуры территорий, они являются понятными для налогоплательщиков. Но в нынешних условиях доля местных налогов в формировании доходной базы муниципальных бюджетов неоправданно мала и, как было выявлено нами, не превышает 7-8 % доходов местных бюджетов.

По результатам проведенного анализа можно также сделать вывод, что роль местных налогов в формировании бюджета муниципальных образований незначительна. Основные доходы муниципалитетов представлены безвозмездными платежами из вышестоящих бюджетов, которые составляют более 60%.

На практике происходит регулярное ущемление интересов муниципалитетов, а во взаимоотношениях между органами власти федерального, регионального и местного уровней накапливается множество противоречий, в большинстве случаев имеющих в своей основе несоответствие доходных источников и полномочий нижестоящих властей закрепленным за ними расходным обязательствам.

Вместе с тем, именно местные налоги должны выступать не только гарантией финансовой самостоятельности местного самоуправления, но и играть важную роль в формировании системы налогов и сборов,

обеспечивающей реализацию как интересов РФ, так и входящих в нее субъектов и локалитетов.

Направления совершенствования местного налогообложения должны предусматривать, в первую очередь, оптимизацию распределения налоговых полномочий в рамках существующей системы бюджетно-налогового федерализма и межбюджетных отношений РФ. Важно исключить встречные финансовые потоки, идущие сначала снизу вверх – от муниципалитетов в бюджеты вышестоящих уровней, а затем возвращающиеся в те же местные бюджеты в качестве межбюджетных трансфертов.

Большое значение в наращивании собственной доходной базы местных бюджетов имеет поддержка местного предпринимательства, обеспечение спроса на товары местных производителей, улучшение инфраструктуры, обеспечение занятости населения. Подобные меры способны оживить экономику, преодолеть неравномерность развития и привести к дополнительным поступлениям доходов в местные бюджеты [11: 79].

Одним из резервов роста налоговых доходов муниципалитетов можно считать проведение систематической работы по взысканию недоимок и штрафов по местным налогам и сборам [3].

Важно также обеспечить высокое качество планирования налоговых доходов на местном уровне, используя для этого современные модели прогнозирования, учитывающие действие множества экономических факторов и основывающиеся на построении экстраполяционных вариантов будущего развития на основе исследования ретроспективных вариантов [12: 188-189].

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (принят ГД ФС РФ 17.07.1998 г.) // СПС «Консультант Плюс», 2018.
2. Домашенко А.А. О финансовом обеспечении муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2015. № 4. С. 3.
3. Ефимов А.В. Резервы роста собственных доходов местного бюджета / В сб.: Финансово-экономические императивы модернизации России. Деп. в ИНИОН РАН 26.12.2012 № 61073. Пятигорск, 2012. С. 35-45.
4. Китаева Л.В. Бюджетирование, ориентированное на результат: требование времени? // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2009. № 3. С. 95-104.
5. Колядин А.П., Днепров М.Ю. История экономической науки: учебный курс для студентов и аспирантов. Пятигорск: ПГУ, 2016. 161 с.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // СПС «Консультант Плюс», 2018.

7. Начисление и поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации по состоянию на 01.01.2017 г. Утв. приказом ФНС России от 01.01.2017 г. Форма № 1-НМ // Федеральная налоговая служба РФ, 2017.
8. Николаев В.А. Налоговые полномочия в аспекте экономических интересов публично-правовых образований. М.: Креативная экономика, 2011. 160 с.
9. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество физических лиц. Утв. приказом ФНС России от 01.01.2017 г. Форма №5-МН // Федеральная налоговая служба РФ, 2017.
10. Отчет об исполнении консолидированного бюджета субъекта РФ и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда на 01.01.2017 г. Утв. приказом Министерства финансов Ставропольского края от 13.03.2017 г. // Открытый бюджет Ставропольского края, 2018.
11. Специфика реализации государственной политики в сфере рекреации и туризма в СКФО / Под общ. ред. Н.В. Медяник, И.С. Штаповой. Пятигорск: ФГАОУ ВПО «СКФУ», ф-л в г. Пятигорске, 2015. 200 с.
12. Тимченко А.Б., Тимченко О.В., Суюнова Г.Б., Чернышев А.Б. Комбинированная модель формирования прогнозного образа будущего // Научное обозрение. 2016. № 9. С. 188-192.