

УДК 336.02

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ¹

Т.В. Сумская

Институт экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук,
Новосибирский государственный университет
экономики и управления «НИНХ»
E-mail: stv@ieie.nsc.ru

О.П. Бурматова

Института экономики и организации промышленного производства
Сибирского отделения Российской академии наук
E-mail: burmatova@ngs.ru

В статье сформулированы рекомендации по совершенствованию бюджетно-налоговой системы Российской Федерации в части разграничения доходов и увеличения наполняемости местных бюджетов: предложена структура организации управления и самоуправления на территории, позволяющая распределять функции управления и бюджетные ресурсы на различных уровнях территориальной системы, а также разработан комплекс мероприятий по разграничению налоговых доходов в пользу местных органов власти, в соответствии с которым предлагается за местными бюджетами закрепить имущественные и подоходные налоги, перевести некоторые федеральные и региональные налоги в разряд местных, а также изменить нормативы зачисления налоговых доходов в бюджеты различных уровней.

Ключевые слова: местное самоуправление, налоговые и неналоговые доходы местного бюджета, субфедеральная бюджетная политика, межбюджетные отношения.

POSSIBLE IMPROVEMENTS OF BUDGET AND FISCAL REGULATION AT THE LOCAL LEVEL

T.V. Sumskaya

Institute of Economics and Industrial Engineering
of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences,
Novosibirsk State University of Economics and Management
E-mail: stv@ieie.nsc.ru

O.P. Burmatova

Institute of Economics and Industrial Engineering
of Siberian Branch of Russian Academy of Sciences
E-mail: burmatova@ngs.ru

The article formulates recommendations on improvement of budgetary system in Russia concerning delimitation and increase of incomes. The author proposes self-government structure, that allows distribution of budget recourses and management functions among

¹ Статья выполнена в соответствии с Программой СО РАН XI.173.1 «Обоснование новой системы регионального стратегического планирования и управления, адекватного современным процессам глобализации, информатизации и развития публичного управления». Проект 0325-2016-0005 «Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием: концепция и принципы реализации».

different levels of territorial system. The article also describes measures of delimitation of budget revenues in favor of local powers, according to which property and income taxes is proposed to consolidate in local budgets, to transfer some federal and regional taxes in the category of local, as well as to change the enrollment's ratios of tax revenues to the budgets of different levels. The results can be used in the development and implementation budget policy at the federal and sub-federal levels in order to strengthen fiscal capacity of local self-governments.

Keywords: local self-government, tax and non-tax incomes of local budgets, sub-federal budget policy, intergovernmental relations.

Сложившаяся система местного самоуправления в России характеризуется рядом насущных проблем, требующих решения с целью укрепления местных бюджетов. Среди таких проблем следует назвать, прежде всего, децентрализацию доходной базы и усиление тем самым финансовой основы муниципального самоуправления, сокращение финансовых потоков между различными бюджетными уровнями, стимулирование укрепления налогового потенциала территорий, а также формирование заинтересованности региональных и местных властей в проведении экономических и социальных реформ.

В настоящее время каждое поселение имеет законодательную возможность получить статус муниципального образования, что может сопровождаться появлением многообразия муниципалитетов и, в свою очередь, обуславливает усложнение реформирования межбюджетных отношений, затрудняет выработку и применение общих механизмов, гарантирующих самостоятельность и ответственность муниципальных образований. Каждое муниципальное образование должно быть, по крайней мере, в состоянии формировать свой бюджет, свой представительный орган, иметь собственный устав. Если муниципалитет не способен выполнить эти требования, тогда целесообразно присоединить его к другому (близлежащему) муниципалитету.

Поселенческий принцип, обусловленный общностью интересов граждан в обустройстве среды обитания и решении других вопросов местного значения, лежит в основе организации местного самоуправления в странах с отлаженной системой бюджетного федерализма. Таким образом, с целью более эффективного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения необходима градация муниципальных образований по следующим критериям:

- вид муниципального образования – город (административный центр субъекта Федерации, административный центр района, город районного значения), поселок, село, деревня, район, сельский округ;
- численность населения;
- уровень бюджетной самодостаточности.

В этом случае в зависимости от типа муниципального образования оно будет решать только те вопросы местного значения, которые ему по силам. Остальные местные вопросы должны взять на себя территориальные исполнительные органы государственной власти субъектов РФ. В результате появляется возможность для решения двух основных проблем: во-первых, повысить заинтересованность жителей в осуществлении местного самоуправления в связи с приближением местного самоуправления непосред-

ственно к ним и, во-вторых, осуществление муниципальными образованиями только посильных для них вопросов местного значения в соответствии с их финансово-экономическими возможностями.

Из этого следует, что к организации местного самоуправления следует подходить дифференцированно, используя на уровне районов и городов принцип территориальной организации муниципальной власти; на уровне поселков, сел и сельсоветов (сельских округов) местное самоуправление организуется как муниципальная власть только при условии наличия для этого финансово-экономических предпосылок; в остальных случаях предпочтительна форма территориального общественного самоуправления и самоуправление через территориальные органы исполнительной власти района.

К числу актуальных направлений совершенствования бюджетно-налоговых отношений относится наращивание налогового потенциала муниципальных образований. Здесь взамен «поощрительным вливаниям» из вышестоящих бюджетов требуются последовательные шаги по усилению четкого и обоснованного разграничения на постоянной основе расходных полномочий и максимально соответствующих им налоговых доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном механизме межбюджетного регулирования, не стимулирующем иждивенчества на местах.

Для укрепления финансовых основ местного самоуправления можно предложить несколько путей наращивания доходов муниципальных образований:

1) совершенствование механизмов налогообложения, передача муниципалитетам части налоговых доходов;

2) законодательное ограничение централизации финансовых ресурсов на субфедеральном уровне;

3) создание механизмов софинансирования со стороны бюджета субъекта РФ, прежде всего, инвестиционных проектов и программ;

4) использование в качестве дополнительных источников реализации социальных программ ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций на законной, гласной и прозрачной основе;

5) выработка более четких критериев выделения муниципальных образований с учетом фактической и потенциальной базы местного самоуправления.

Реализация данных путей требует, прежде всего, усиления финансовой самостоятельности органов региональной и муниципальной власти посредством увеличения доли собственных налоговых источников в местных бюджетах, которые должны быть закреплены на постоянной основе за территориальными бюджетами. В этом случае соответствующие органы власти будут иметь возможность не только прогнозировать формирование налоговых доходов, но и иметь стимулы для развития производства на территории и, соответственно, увеличения доходной части бюджета. Такое налоговое регулирование послужит необходимым условием для обеспечения долгосрочной сбалансированности и самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы, сведя к минимуму финансовую помощь нижестоящим бюджетам путем выделения из федерального бюджета различ-

ных форм передачи финансовых средств [9]. Это, в свою очередь, требует, на наш взгляд, решения ряда важных задач.

Прежде всего, необходимо изменение сложившихся подходов к распределению налоговых полномочий между уровнями власти. Речь идет о необходимости децентрализации налоговых полномочий в направлении установления более справедливого их распределения между различными бюджетными уровнями. В настоящее время в налоговой системе преобладают федеральные налоги и сборы, что, с одной стороны, ведет к масштабным встречным потокам финансовых средств из-за необходимости их распределения, а с другой – к снижению заинтересованности территориальных органов власти в развитии производства и расширении собственной налоговой базы. Следствием такого положения является, во-первых, усиление иждивенчества и поиск поддержки центра и, во-вторых, несовершенство управления налогами на региональном и местном уровнях как в части федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в соответствующие бюджеты, так и при установлении многих элементов по закрепленным Налоговым кодексом региональным и местным налогам.

Поэтому представляется актуальным расширение полномочий территориальных органов власти в области установления обязательных элементов соответствующих налогов при условии сокращения полномочий федеральных органов. Это особенно насущно по таким федеральным налогам, доходы от которых являются определяющими в наполнении доходной части региональных и местных бюджетов. В частности, следовало бы, на наш взгляд, придать обязательный характер (вместо существующего в настоящее время разрешительного характера) установления единых для всех муниципальных образований принципов отчислений в их бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов. При этом для всех местных бюджетов должны быть единые принципы разграничения доходов от федеральных и региональных налогов [10]. Все это позволило бы создать необходимые предпосылки формирования надежной финансовой основы для территориальных бюджетов в части укрепления налогового потенциала и экономической заинтересованности региональных и местных органов власти в развитии производства на своей территории.

Говоря об установлении единых для всех муниципальных образований принципов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов, следует иметь в виду, что при единых принципах нормативы таких отчислений могут быть различными. Это обусловлено тем, что российские регионы имеют значительные различия по уровню экономического развития, в связи с чем расчет нормативов отчислений должен осуществляться с учетом особенностей каждой территории (включая численность и плотность населения, бюджетную обеспеченность, налоговый потенциал, объем доходов и расходов бюджетов и др.). В этом случае дифференцированные нормативы будут отражать и различия в устанавливаемых для каждого региона размерах отчислений от регулирующих налогов. Таким образом, речь идет прежде всего о создании равных возможностей для регионов, а не об одинаковых ставках и нормативах отчислений от регулирующих налогов.

Важный аспект совершенствования межбюджетных отношений связан с использованием муниципального имущества [2]. Происходящий процесс разделения межмуниципального имущества порождает дополнительные проблемы управленческого и финансово-бюджетного плана. Поселения должны быть только ответственными пользователями по отношению к объектам муниципального имущества, с правом присвоения арендных платежей, но без права отчуждения этой собственности в той или иной форме (продажа, залог и пр.). Это поможет остановить тенденцию утраты экономически и социально значимых объектов муниципальной собственности, создав устойчивые финансовые источники и бюджетные механизмы ее функционирования.

Относительно расходов местных бюджетов представляется насущным законодательное ограничение объема обязательных к исполнению переданных государственных полномочий, например, в пределах 25 % от общих расходов местного бюджета. Передаваемые же государственные полномочия выше этого порога должны реализовываться органами местного самоуправления только на добровольной основе с компенсацией органам муниципального управления не только полной «стоимости» передаваемых полномочий, но и дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

В рамках бюджетного процесса представляется целесообразным обеспечивать долгосрочное планирование и прогнозирование развития муниципального образования и, соответственно, муниципальных финансов, поскольку муниципальные инвестиционные расходы (как и любые инвестиции) имеют долгосрочный характер. Это потребует не только сформулировать и обосновать цели, но и проанализировать возможности осуществления затрат как капитальных, направленных на создание объектов инфраструктуры, так и операционных, связанных с их функционированием [6, 14, 15, 19].

Муниципальные образования на основе крупных городов, обладающие предпосылками для разработки и реализации научно-технических проектов благодаря наличию научных центров (НИИ, университетов и т.д.), могли бы получить полномочия не только на формирование наукоградов, но и на активное участие в развитии и поддержке инновационной деятельности в целом, включая право на преференции реальным участникам инновационного процесса; на софинансирование перспективных разработок; на создание муниципальных фондов венчурного финансирования; на создание и обустройство муниципальных научных парков и технополисов; на целевое содействие малым инновационным предприятиям; на оказание информационно-маркетинговой поддержки различным субъектам инновационной деятельности; на участие в подготовке кадров инновационных менеджеров и пр.

Реализация перечисленных направлений совершенствования межбюджетных отношений требует усиления стимулирующей составляющей межбюджетной политики, охватывающей как территории-доноры, так и регионы-реципиенты. Это позволит создать необходимые условия для формирования относительной автономии местных властей в пределах их полномочий, сократить степень дотационности в бюджетной системе стра-

ны, повысить заинтересованность и обеспечить ответственность местных органов власти за полный и своевременный сбор налогов, увеличить рост налогового потенциала, сузить сферу перераспределительных процессов в форме нормативно-долевых дотаций, субвенций и взаимных расчетов.

В литературе неоднократно отмечалось, что в области реформирования доходных полномочий результатом должен стать полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие», а также от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Федеральные налоги, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет полностью; региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – только в бюджеты муниципальных образований. Другими словами, должен выполняться принцип «один налог – один бюджет» [4, 8, 16, 20, 21].

Очевидно, что закрепление на постоянной основе каждого вида налогов за тем или иным уровнем бюджетной системы является необходимым условием обеспечения определенной устойчивости налоговой базы и фактором повышения заинтересованности в ее наращивании на местном уровне. Кроме того, это позволяет осуществлять прогнозирование доходов на каждом уровне бюджетной системы. Поскольку в налоговой системе России большинство налогов неравнозначны и лишь некоторые налоги из числа широко распространенных по территории страны являются крупными (НДС, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, акцизы), то их закрепление за тем или иным уровнем бюджетной системы может сопровождаться перекосами в бюджетной обеспеченности территорий [3, 12].

Поэтому объективному и долговременному разграничению доходов между бюджетами всех уровней способствовало бы сочетание двух применяющихся в мировой практике способов.

Первый сводится к четкому разделению конкретных налогов на федеральные, региональные и местные при условии полного зачисления поступлений от каждого налога в бюджет соответствующего уровня.

Второй способ предусматривает установление местных надбавок к действующим федеральным и региональным налогам. В ряде случаев, чтобы избежать чрезмерного налогового пресса, целесообразно законодательное закрепление установленных предельных размеров увеличения налоговых ставок.

Осуществление комплекса мер, опирающихся на сочетание двух названных подходов, могло бы стать первым шагом на пути формирования бюджетной системы, опирающейся на единые для всей страны принципы формирования доходной базы бюджетов всех уровней, в определенной степени сглаживать различия экономического и социального развития территорий, и решить проблему стабильности и самостоятельности муниципальных бюджетов.

В этой связи необходимо:

- 1) закрепить за местными бюджетами отдельные налоги, достаточные для формирования их доходов в размере не менее 70 % от объема минимальных расходных полномочий. Причем долю субфедеральных, в том

числе и муниципальных, органов в налоговых поступлениях следует закрепить законодательно, чтобы предотвратить неформальные согласования;

2) обеспечить полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации на местный уровень;

3) довести долю доходов (и, прежде всего, собственных) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны до уровня не менее чем 25 %.

Все эти меры привели бы к реальному улучшению условий жизни населения, повышению качества общественных услуг, укреплению традиционной политической демократии и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

Местный уровень должен иметь в качестве закрепленных такие налоги, на которые могут реально влиять органы местного самоуправления. Это будет стимулировать увеличение налогового потенциала территорий и обеспечивать стабильное, соответствующее возложенным на местное самоуправление функциям, поступление доходов.

Исходя из этого, предлагается:

– закрепить за местными бюджетами имущественные и подоходные налоги, которые, как показывает мировой опыт, более адекватны реализации задач, возлагаемых на местное самоуправление;

– перевести некоторые федеральные и региональные налоги в разряд местных;

– изменить нормативы зачисления налоговых доходов в бюджеты различных уровней.

Следует заметить, что разграничение доходных полномочий между уровнями власти является одной из сложнейших проблем не только в России, но и в мировой практике. Это обуславливает необходимость постоянного совершенствования принципов и методов разграничения и распределения налоговых доходов между уровнями власти. В условиях России считается, что одной из важнейших проблем в этой связи является достижение оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при распределении налоговых доходов и разграничения налоговых полномочий.

Предложения по разграничению налоговых доходов в пользу органов местного самоуправления высказываются многими авторами [1, 3, 7, 9, 10, 20 и др.]. Наиболее актуальным является следующий комплекс мероприятий по разграничению налогов.

Отчисления от налога на имущество организаций согласно Федеральному закону № 120-ФЗ [17] должны направляться в региональный бюджет. На наш взгляд, данный налог (до введения в субъекте Федерации налога на недвижимость) следует перевести в разряд местных. Все предприятия на территории используют местную инфраструктуру – дороги, коммунальные услуги и т.д., поэтому вполне уместно закрепить налоги, поступающие с их имущества, за местными бюджетами. Это послужило бы важным фактором обеспечения стабильности налоговых поступлений. Кроме того, необходимость данной меры обусловлена и низкой мобильностью налоговой базы. Аналогичные рассуждения касаются и налога на имущество физических лиц, для увеличения поступления которого требуется, в частности,

законодательно установить конкретные сроки регистрации объектов строительства, по истечении которых налог должен взиматься в обязательном порядке (вне зависимости от того, зарегистрировано или не зарегистрировано соответствующее имущество). При этом на незарегистрированное в срок имущество следует предоставить право местным органам власти устанавливать повышенную ставку налога.

Важным доходным источником местных бюджетов в развитых странах является земельный налог. Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ 100 % поступлений от земельного налога закрепляется за местными бюджетами, что, на наш взгляд, правильно, а централизацию в случае необходимости нужно осуществлять только целевым образом (с введением в субъекте Федерации налога на недвижимость земельный налог, аналогично налогам на имущество организаций и физических лиц, отменяется). Местные органы власти осуществляют мониторинг своих земель, поэтому могут точнее оценить рыночную стоимость земельных участков, степень их доходности и, соответственно, установить ставки налога. Кроме того, доходы по земельному налогу очень равномерно распределены по территориям.

Для оптимизации поступлений от местных налогов представляется целесообразным предоставить местным органам власти больше прав в регулировании ставок налогов на землю и на имущество, которое или не используется, или используется не по назначению. Так, для сельскохозяйственных земель установлена льготная ставка в размере 0,3 %. В то же время значительные площади сельскохозяйственных угодий (особенно вокруг крупных городов) либо заброшены, либо застроены жильем, т.е. используются не по назначению. В подобных случаях местные органы власти должны обладать правом увеличения ставки налога на неиспользуемые сельскохозяйственные земли или используемые не по назначению в пределах, установленных Налоговым кодексом.

Налог на недвижимость должен иметь, по нашему мнению, местный статус, и местные органы власти должны полностью распоряжаться поступлениями от него. Недвижимость является одним из основных ресурсов муниципалитетов. Местные органы власти могли бы использовать его как эффективный рычаг для стимулирования нового строительства, инвестиций в развитие муниципальной инфраструктуры. Налог на недвижимость наилучшим образом подходит для взимания местными органами самоуправления, поскольку объекты недвижимости лучше всего контролировать на муниципальном уровне, и, следовательно, передача названного налога в разряд местных, помимо прочего, позволит улучшить его собираемость.

Еще одним важным аргументом за использование налога на недвижимость как местного является и то, что именно местные власти, а не региональные и тем более, федеральные, обладают необходимой информацией о ситуации на местном рынке недвижимости и, соответственно, располагают всесторонней информацией относительно точной оценки ее стоимости. Кроме того, местные органы власти должны иметь право устанавливать разные уровни ставок налогов на недвижимость в зависимости от его видов (например, налог на застроенные участки, налог на жилье, налог на строения производственного назначения, налог на лесные угодья, налог

на сельскохозяйственные угодья), характера использования недвижимости (производственное использование недвижимости, непроизводственное, в целях благотворительности и т.д.), социального статуса налогоплательщика, удобства расположения земель и т.д. Ставки этих налогов должны определяться местными органами власти при формировании бюджета на будущий год. Очевидно, что их величина не должна превышать законодательно установленного максимума. Предлагаемая дифференциация налога на недвижимость даст органам местного самоуправления более гибкий инструмент для регулирования социальной и экономической ситуации на данной территории.

Вместе с тем существуют определенные трудности введения налога на недвижимость, связанные, прежде всего, с необходимостью оценки рыночной стоимости имущества. Кроме того, поступления от этого налога вряд ли смогут решить полностью финансовые проблемы органов местного самоуправления. Решение проблемы наполняемости местных бюджетов требует диверсификации доходных источников, и налог на недвижимость является одним из них, хотя работу по введению местного налога на недвижимость, возможно, не следует форсировать. Поэтому в настоящее время в условиях отсутствия методологической разработанности налога на недвижимость за местными бюджетами необходимо закрепить рассмотренные выше налог на землю, налоги на имущество юридических и физических лиц.

В области использования единого налога на вмененный доход (ЕНВД) представляется целесообразным передать органам местного самоуправления право утверждения ставок данного налога, которым до вступления в силу Федерального закона № 120-ФЗ располагали субъекты Федерации. Местные органы власти в наибольшей степени заинтересованы в сборе данного налога, поскольку виды деятельности, по которым уплачивается данный налог (розничная торговля, бытовое и транспортное обслуживание населения, общественное питание и оказание населению платных услуг), более или менее равномерно распределены по территории и гарантируют стабильные доходы.

В то же время с ЕНВД сложилась достаточно парадоксальная ситуация, связанная с тем, что данный налог по существующему бюджетному законодательству в полном объеме поступает в бюджеты муниципальных районов и городских округов. При этом прерогатива установления данного налога принадлежит местным органам власти. Другими словами, ЕНВД фактически является местным. Однако по федеральному законодательству данный налог имеет федеральный статус и права региональных законодательных органов (и тем более муниципальных) по этому налогу предельно ограничены. Так, местные органы власти не могут самостоятельно устанавливать основной элемент данного налога – размер базовой доходности. Они могут лишь утверждать один из корректирующих коэффициентов к данному налогу, отражающий конкретные условия деятельности местного бизнеса, причем только в сторону понижения. К тому же местные органы власти не имеют свободы действий относительно выбора видов предпринимательской деятельности, которые законодательно закреплены. То же самое относится и к срокам уплаты данного налога, устанавливаемым федеральным законодательством.

Аналогичная ситуация складывается и с ЕНВД, взимаемым по упрощенной системе налогообложения (включая УСН на основе патента). В соответствии с налоговым законодательством он является фактически федеральным, но полностью зачисляется в бюджеты субъектов РФ. В то же время условия функционирования предпринимательской деятельности на той или иной территории лучше всего известны на местах, поэтому установление и регулирование соответствующих налогов (в том числе налоговые льготы и налоговые ставки) следует передать на уровень местного самоуправления, предоставив местным органам власти права по установлению основных показателей, необходимых для их исчисления, включая базовую доходность, размер потенциально возможного к получению годового дохода, размер корректирующего коэффициента, характеризующего особенности предпринимательской деятельности и др.

Разновидностью единого налога на вмененный доход является единый сельскохозяйственный налог, хотя по своему экономическому содержанию он аналогичен земельному налогу. Единый сельскохозяйственный налог также, на наш взгляд, должен стать местным. Однако этот налог имеет статус регионального: он вводится в действие законом субъекта Федерации, ставка устанавливается региональным законодательным (представительным) органом. При введении сельскохозяйственного налога агропроизводители освобождаются от уплаты местных налогов, кроме части налога на имущество физических лиц и налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения. Таким образом, местные бюджеты теряют часть доходов, так как поступления от единого сельскохозяйственного налога направляются в региональные бюджеты с последующим выделением некоторой (не установленной федеральным законом) доли местным бюджетам.

Кроме того, представляется целесообразным снижение минимального уровня единого сельскохозяйственного налога, если по итогам девяти месяцев года доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции составляет менее 50 %. В настоящее время эта доля должна составлять 70 %. Необходимость такой корректировки обусловлена тем, что в условиях постоянного роста себестоимости сельскохозяйственной продукции многие сельскохозяйственные предприятия вынуждены заниматься другими более прибыльными видами деятельности (торговля, строительство и пр.) и не могут перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, если за девять месяцев доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции составляет менее 70 %.

Важным источником пополнения местных бюджетов могли бы стать акцизы. Представляется, что было бы целесообразным и справедливым направлять в доходы местных бюджетов отдельные виды акцизов, ставки которых должны четко устанавливаться на федеральном уровне. Направление акцизов, в том числе и на местный уровень, представляется логичным, так как их объем полностью формируется за счет повышения прямых расходов населения. При таком подходе распределение доходов, получаемых за счет акцизов, соответствовало бы численности населения, проживающего в каждом муниципальном образовании.

Что касается подоходного налога или налога на доходы физических лиц (НДФЛ), то, на наш взгляд, необходимо внести некоторые коррективы в

механизм его распределения. Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ 70 % поступлений закреплялось за региональными бюджетами и только 30 % – за местными. В 2014 г. эта пропорция еще сильнее изменилась не в пользу муниципалитетов. Было бы целесообразно поменять данную пропорцию и соответственно долю местных бюджетов в данном налоге увеличить и закрепить на уровне не менее 70 %. Оставшиеся 30 % следует направлять в региональные бюджеты.

С одной стороны, подоходный налог является одним из самых значительных налоговых доходов органов местного самоуправления; в разных странах до 90 % поступлений от него закрепляется за местными бюджетами. С другой стороны, подоходный налог является одним из наиболее прозрачных индикаторов уровня жизни населения, проживающего в конкретном населенном пункте. Большая зависимость доходной части бюджета от подоходного налога стимулировала бы заинтересованность местных органов власти в росте доходов населения и повышении, тем самым, уровня жизни. В целом предлагаемое распределение подоходного налога позволило бы обеспечить сочетание действительной налоговой самостоятельности региональных и местных властей и способствовало бы укреплению единства налоговой системы страны.

С позиций интересов муниципальных образований – получателей НДФЛ и повышения стимулирующего эффекта данного налога представляется целесообразным предоставить право субъектам Федерации совместно с налоговыми органами разрабатывать и реализовывать систему зачисления НДФЛ в местные бюджеты по месту проживания работников. Очевидно, что это потребует изменения статуса данного налога на региональный, а еще лучше – на местный. Тем самым местные органы власти получили бы не только надежный источник доходов местных бюджетов, но и действенный рычаг управления в сфере занятости «своего» населения на подведомственных территориях.

Преимущества зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства очевидны. К ним можно отнести следующие [17]. Во-первых, усилится зависимость между доходами и расходами соответствующих бюджетов: анализируемый налог будет поступать в тот же бюджет, из которого налогоплательщики получают основные виды социальных услуг. Во-вторых, будет достигнуто единообразие при зачислении данного налога, уплачиваемого физическими лицами – предпринимателями, с одной стороны, и работающими по найму – с другой (первые сегодня уже платят налог в бюджет по месту жительства). Когда же будет восстановлено прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, досчет налога по декларациям тоже придется осуществлять по месту жительства. В-третьих, упростится процедура и сократятся сроки получения налогоплательщиком законодательно предусмотренных налоговых вычетов (поскольку последние будут производиться из того же бюджета, в который поступил налог). В-четвертых, данный шаг послужит стимулом к развитию производства, а значит, и к появлению дополнительных рабочих мест в пригородах (и «спальных» микрорайонах) крупных городов.

При действующей ныне системе разграничения налогов в стране нет ни одного региона, который бы стремился привлечь на свою территорию жи-

телей, поскольку последние для органов власти любого уровня – источник бюджетных расходов, а не фактор увеличения доходов. Зачисление налога на доходы физических лиц по месту жительства могло бы снизить неравномерность распределения налоговой базы по территории страны и привести к некоторому нивелированию различий в доходах не только муниципальных, но и региональных бюджетов [17].

Рассматривая проблему оптимизации НДФЛ, представляется важным коснуться также вопроса о введении прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц, что особенно актуально в условиях резкого расслоения населения по уровню доходов. Анализ существующих предложений подобного рода показывает, что они сводятся, во-первых, к снижению налоговой нагрузки для тех категорий граждан, доходы которых не превышают определенного минимума, который должен быть установлен законодательно, и, во-вторых, к увеличению ставки налога для категорий граждан с доходами свыше 1 млн руб. в год. Переход на дифференцированную шкалу налогообложения позволит не только более равномерно перераспределять налоговую нагрузку и иметь целевую ориентацию на улучшение финансового положения большинства граждан, ограниченных в размере доходов в силу специфики их работы, но и обеспечит гарантированное перекрытие выпадающих доходов бюджета от снижения налоговой ставки поступлениями налога от высокодоходных категорий граждан.

К числу местных налогов целесообразно было бы отнести и транспортный налог в части налога, уплачиваемого физическими лицами (в настоящее время данный налог представляет собой разновидность поимущественных налогов). При этом для другой части транспортного налога, уплачиваемой юридическими лицами, сложившийся порядок зачисления следует сохранить.

Наконец, местный бюджет мог бы получить еще один дополнительный источник дохода в виде отчислений от налога на прибыль организаций при условии увеличения размера налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в бюджеты субъектов Федерации (при условии зачисления части дополнительных налоговых поступлений в местные бюджеты) или введения налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в местные бюджеты.

Давно назрела, на наш взгляд, необходимость расширить права региональных и местных органов власти в управлении налогом на прибыль. Речь идет, прежде всего, о снятии установленных Налоговым кодексом ограничений по снижению ставки данного налога, по которой он зачисляется в региональные бюджеты. Такие ограничения были введены в 2002 г. в качестве средства борьбы с уклонением от уплаты налогов для организаций, осуществляющих деятельность в одних регионах, но стоящих на налоговом учете в других. В результате введения ограничительных норм масштабы налогового укрывательства сократились, однако кардинально проблема осталась нерешенной. По-прежнему сохраняется актуальность законодательного закрепления за региональными органами власти права предоставлять налоговые льготы для тех организаций, которые не только зарегистрированы и поставлены на налоговый учет, но и осуществляют

производственную деятельность на территории соответствующего региона. При этом освободившаяся в результате применения соответствующей льготы часть средств должна быть направлена на инвестиции.

Рассматривая вопросы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, нельзя не затронуть и такую проблему, как действие на территории России множества неналоговых платежей, введенных актами органов власти различного уровня и не входящих в налоговую систему страны. Это различные сборы, платежи, административные санкции, которые являются важным потенциальным источником формирования доходов местных органов власти. В настоящее время количество неналоговых платежей, порядок их взимания и зачисления, сроки уплаты постоянно меняются. В связи с этим представляется актуальной разработка соответствующей законодательной базы на федеральном уровне, что позволило бы упорядочить данный вид поступлений. В частности, речь может идти о расширении фискальной базы местного самоуправления за счет сборов за пользование объектами животного мира, объектами водных биологических ресурсов, лесные сборы (вносимые сегодня в местные бюджеты лишь частично) [5].

В целом совершенствование межбюджетных отношений должно предусматривать, прежде всего, меры по укреплению собственного налогового потенциала муниципалитетов, что невозможно без обеспечения стабильности закрепления налоговых доходов за местными бюджетами. Кроме того, необходимы меры, позволяющие не допускать прямой зависимости между фактическими и прогнозируемыми доходами и расходами бюджета и объемом получаемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Высказанные предложения, на наш взгляд, способствовали бы наращиванию собственной доходной базы местных бюджетов и уменьшению их потребности в трансфертах. Хотя это, скорее всего, и не решит всех проблем финансовой обеспеченности органов местного самоуправления, однако может послужить важным стимулом к развитию экономического потенциала муниципалитетов и внесет определенный вклад в укрепление собственной доходной базы местных бюджетов посредством повышения эффективности в сфере собираемости налогов, сокращения неравенства в бюджетной обеспеченности территорий, поддержания сбалансированности различных уровней бюджетной системы.

Литература

1. Бухвальд Е., Фролова М. Межбюджетные отношения в субъекте Федерации: время ответственных преобразований // Федерализм. 2003. № 1. С. 173–200.
2. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Общество и экономика. 2008. № 3-4. С. 91–120.
3. Игудин А.Г. Использование совместных налогов для межбюджетного регулирования // Финансы. 2003. № 3. С. 17–20.
4. Казаков В.А. Межбюджетные отношения здравого смысла // Финансы. 2001. № 8. С. 6–7.
5. Караваева И. Подходы к формированию налоговой базы местного самоуправления в России // Федерализм. 2011. № 1. С. 143–152.
6. Клисторин В.И., Селиверстов В.Е., Суслицын С.А. Концепция межбюджетных отношений в регионе // Регион: экономика и социология. 2001. № 3. С. 21–34.

7. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. В 5 томах, 12 книгах. М.: Эдиториал УРСС, 2001. 992 с. Т. 1.
8. *Максимова Н.С.* Никакого произвола // Эксперт. 2000. № 32. С. 17–14.
9. *Пансков В.Г.* НДС и укрепление местных бюджетов // Финансы. 2013. № 2. С. 38–43.
10. *Пансков В.Г.* К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. 2010. № 6. С. 8–14.
11. *Пансков В.* Бюджетная реформа: нерешенные вопросы налогового обеспечения финансовых потребностей субъектов Федерации и муниципальных образований // Российский экономический журнал. 2005. № 9-10. С. 26–32.
12. *Поляк Г.Б.* Финансовые проблемы развития регионов // Финансы. 2001. № 9. С. 14–17.
13. *Пронина Л.И.* Вторая часть Налогового кодекса – продолжение налоговой реформы и ее влияние на доход местных бюджетов // Финансы. 2002. № 5. С. 26–29.
14. *Пчелинцев О.С.* Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. 2002. № 1. С. 3–20.
15. *Пчелинцев О.С., Минченко М.М.* Проблемы развития межбюджетных отношений на этапе перехода к инвестиционному росту // Финансы. 2001. № 10. С. 6–10.
16. *Попова Н.С., Черникова В.А.* О некоторых вопросах процесса разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2001. № 3 (27). С. 28–39.
17. Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений // Финансы. 2005. № 11. С. 11–16.
18. *Сумская Т.В.* Укрепление бюджетного потенциала муниципальных образований (на примере Новосибирской области) / под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2006. 240 с.
19. *Суспицын С.А.* Проблемы методического обеспечения конкретных направлений государственной региональной политики // Российский экономический журнал. 2002. № 11-12. С. 71–77.
20. Федеративные межбюджетные отношения: современные тенденции и перспективы // Вопросы экономики. 2002. № 5. С. 84–102.
21. *Христенко В.Б.* Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. 2002. № 2. С. 4–18.

Bibliography

1. *Buhval'd E., Frolova M.* Mezhhjudzhetnye otnoshenija v sub#ekte Federacii: vremja otvetstvennyh preobrazovanij // Federalizm. 2003. № 1. P. 173–200.
2. *Zakonodatel'stvo o mestnom samoupravlenii i jekonomicheskie realii // Obshhestvo i jekonomika.* 2008. № 3-4. P. 91–120.
3. *Igudin A.G.* Ispol'zovanie sovmestnyh nalogov dlja mezhhjudzhetnogo regulirovanija // Finansy. 2003. № 3. P. 17–20.
4. *Kazakov V.A.* Mezhhjudzhetnye otnoshenija zdravogo smysla // Finansy. 2001. № 8. P. 6–7.
5. *Karavaeva I.* Podhody k formirovaniju nalogovoj bazy mestnogo samoupravlenija v Rossii // Federalizm. 2011. № 1. P. 143–152.
6. *Klistorin V.I., Seliverstov V.E., Suspicyн S.A.* Konceptcija mezhhjudzhetnyh otnoshenij v regione // Region: jekonomika i sociologija. 2001. № 3. P. 21–34.
7. *Leksin V.N., Shvecov A.N.* Municipal'naja Rossija: social'no-jekonomicheskaja situacija, pravo, statistika. V 5 tomah, 12 knigah. M.: Jeditorial URSS, 2001. 992 p. T. 1.
8. *Maksimova N.S.* Nikakogo proizvola // Jekspert. 2000. № 32. P. 17–14.

9. *Panskov V.G.* NDS i ukreplenie mestnyh bjudzhetov // *Finansy*. 2013. № 2. P. 38–43.
10. *Panskov V.G.* K voprosu o samostojatel'nosti bjudzhetov // *Finansy*. 2010. № 6. P. 8–14.
11. *Panskov V.* Bjudzhetnaja reforma: nereshennye voprosy nalogovogo obespechenija finansovyh potrebnostej sub#ektov Federacii i municipal'nyh obrazovanij // *Rossijskij jekonomicheskij zhurnal*. 2005. № 9-10. P. 26–32.
12. *Poljak G.B.* Finansovyje problemy razvitija regionov // *Finansy*. 2001. № 9. P. 14–17.
13. *Pronina L.I.* Vtoraja chast' Nalogovogo kodeksa – prodolzhenie nalogovoj reformy i ee vlijanie na dohod mestnyh bjudzhetov // *Finansy*. 2002. № 5. P. 26–29.
14. *Pchelincev O.S.* Problemy social'no-jekonomicheskogo obosnovanija regional'noj politiki // *Problemy prognozirovanija*. 2002. № 1. P. 3–20.
15. *Pchelincev O.S., Minchenko M.M.* Problemy razvitija mezhbjudzhetnyh otnoshenij na jetape perehoda k investicionnomu rostu // *Finansy*. 2001. № 10. P. 6–10.
16. *Popova N.S., Chernikova V.A.* O nekotoryh voprosah processa razgranichenija predmetov vedenija i polnomochij mezhdu organami gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii i organami gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii // *Federativnye otnoshenija i regional'naja social'no-jekonomicheskaja politika*. 2001. № 3 (27). P. 28–39.
17. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva v uslovijah reformirovanija bjudzhetnyh otnoshenij // *Finansy*. 2005. № 11. P. 11–16.
18. *Sumskaja T.V.* Ukreplenie bjudzhetnogo potenciala municipal'nyh obrazovanij (na primere Novosibirskoj oblasti) / pod red. S.A. Suspicyna. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2006. 240 p.
19. *Suspicyn S.A.* Problemy metodicheskogo obespechenija konkretnyh napravlenij gosudarstvennoj regional'noj politiki // *Rossijskij jekonomicheskij zhurnal*. 2002. № 11-12. P. 71–77.
20. Federativnye mezhbjudzhetnye otnoshenija: sovremennye tendencii i perspektivy // *Voprosy jekonomiki*. 2002. № 5. P. 84–102.
21. *Hristenko V.B.* Razvitie bjudzhetnogo federalizma v Rossii: itogi 1990-h godov i zadachi na perspektivu // *Voprosy jekonomiki*. 2002. № 2. P. 4–18.