

Регион: экономика и социология, 2010, № 1, с. 235–254

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УКРЕПЛЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Т.В. Сумская

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Разработаны рекомендации по совершенствованию бюджетно-налоговой системы в части разграничения доходов и увеличения наполняемости местных бюджетов. Предложена структура организации управления и самоуправления, позволяющая распределять функции управления и бюджетные ресурсы на различных уровнях территориальной системы. Обоснованы мероприятия по разграничению налоговых доходов в пользу местных органов власти.

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

Abstract

The study presents the author's recommendations on how to improve a local fiscal and tax system with regard to such issue as the revenue and tax distribution and a total increase of local budgets. We offer a management structure which allows the effective distribution of powers and budget resources among different levels of local governments. We prove that some tax revenue should go in favor of local governments.

Keywords: local self-governance, tax and non-tax revenues of local government, sub-federal fiscal policy, inter-governmental relations

Анализ особенностей формирования местного самоуправления в России показывает, что наиболее актуальными проблемами укрепления местных бюджетов являются децентрализация доходной базы и укрепление финансовой базы муниципального самоуправления; сокращение межуровневых финансовых потоков; стимулирование укрепления налогового потенциала территорий; стимулирование проведения экономических и социальных реформ на субфедеральном и муниципальном уровнях. В сложившихся условиях любое поселение на основе Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] может получить статус муниципального образования. Это ведет к многообразию муниципалитетов, что усложняет реформирование межбюджетных отношений, затрудняет выработку и применение общих механизмов, гарантирующих самостоятельность и ответственность муниципальных образований.

Каждое муниципальное образование должно по крайней мере быть в состоянии формировать свой бюджет, создать свой представительный орган, иметь собственный устав. Если муниципалитет не способен выполнить эти требования, тогда целесообразно присоединить его к другому (ближлежащему) муниципалитету.

Поселенческий принцип, обусловленный общностью интересов граждан в обустройстве среды обитания, в решении других вопросов местного значения, лежит в основе организации местного самоуправления и в странах с отлаженной системой бюджетного федерализма.

Таким образом, для более эффективного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения необходима градация муниципальных образований по следующим критериям:

- 1) вид муниципального образования – город (административный центр субъекта Федерации, административный центр района, город районного значения), поселок, село, деревня, район, сельский округ;
- 2) численность населения;
- 3) 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 должен взять на себя субъект

Федерации. В результате появляется возможность для решения двух основных проблем, – это во-первых, повышение заинтересованности жителей в осуществлении местного самоуправления в связи с приближением местного самоуправления непосредственно к ним и, во-вторых, выполнение муниципальными образованиями только посильных им задач местного значения в соответствии с их финансово-экономическими возможностями. Из этого следует, что к организации местного самоуправления надо подходить дифференцированно: на уровне районов и городов нужно использовать 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 предпочтительны форма территориального общественного самоуправления и самоуправление через территориальные органы исполнительной власти района.

В свете сказанного представляют интерес сформулированные в работах [2–4] предложения относительно наиболее актуальных направлений реформирования бюджетных отношений, предусматривающие следующие меры. Прежде всего речь идет о необходимости предоставления экономически наиболее развитым и финансово самодостаточным регионам субфедерального уровня больших полномочий по формированию оптимальной модели межбюджетных отношений на субрегиональном уровне. Важное значение могут иметь полномочия по организации экономически оправданной сети поселенческих бюджетов, предусматривающее право на регулирование региональной сети поселенческих муниципалитетов и поселенческих бюджетов. Это позволит повысить эффективность системы внутрирегионального финансового выравнивания за счет возможности соизмерения выгод и издержек от учреждения самостоятельных местных (поселенческих) бюджетов, а также учесть возникающие риски, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств.

Целям оптимизации сети поселенческих бюджетов могут служить следующие критерии:

- минимальная абсолютная сумма гарантированных (закрепленных) налоговых доходов в год;

- минимальный процент от среднего уровня душевой обеспеченности поселений поступлениями по гарантированным (закрепленным) налоговым доходам за последние 3 года;
- максимально допустимый процент управленческих расходов, обеспечивающий надлежащее управление муниципальными финансами, к абсолютной сумме гарантированных (закрепленных) налоговых доходов в год и др.

На основе данных критериев субъектам Федерации рекомендуется провести анализ налогового потенциала с целью выделения трех групп муниципальных районов в зависимости от их финансовой обеспеченности: стабильные и высокообеспеченные, среднеобеспеченные, низкообеспеченные районы [2, 3].

В районах стабильных и высокообеспеченных (не менее 75% поселений, отвечающих названным критериям) следует сохранить всю сеть поселенческих бюджетов, а району передать все полномочия по их финансовой поддержке.

В районах среднеобеспеченных (30–50% поселений, отвечающих названным выше критериям) целесообразно сформировать выборочную, или «очаговую», сеть поселенческих местных бюджетов: районный центр плюс еще три-четыре финансово наиболее сильных поселения. Все прочие поселения должны финансироваться на основе смет. Району в этом случае также следует передать все полномочия по финансовой поддержке поселенческих бюджетов при обязательстве поддерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов и основными видами бюджетных услуг в поселениях со сметным принципом финансирования.

В районах низкообеспеченных (менее 25–30% поселений, отвечающих названным критериям) должен функционировать районный бюджет, а все муниципалитеты должны финансироваться на основе смет. Району вменяется в обязанность поддерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов в поселениях, финансируемых на основе смет. При этом отказ от определенной доли поселенческих бюджетов не означает автоматическую ликвидацию соответствующего числа самих поселенческих муниципальных образований.

Очевидно, что рекомендуемый подход требует замены в федеральном и региональном законодательствах существующей правовой формы «каждое муниципальное образование имеет собственный (местный) бюджет» на «каждое муниципальное образование имеет собственный (местный) бюджет или иной установленный действующим законодательством источник финансового покрытия закрепленных расходных полномочий». Тем самым можно было бы снять противоречия между существующим формально-разрешительным подходом к формированию институтов местного самоуправления и очевидной идеей экономической рациональности (обоснованности) в выборе форм организации бюджетного процесса на местах. При этом следует заметить, что сохранение сметного принципа финансирования не отрицает важности функций финансового планирования и контроля, которые и в данном случае может осуществлять представительный орган местного самоуправления.

Важным направлением реформирования бюджетных отношений представляется также упразднение такого инструмента регулирования межбюджетных отношений, как региональный фонд финансовой поддержки поселений. Более обеспеченные муниципальные районы способны принять на себя функцию финансовой поддержки поселений; в прочих же муниципальных районах создание поселенческих бюджетов вообще нецелесообразно.

Еще одно актуальное направление совершенствования межбюджетных отношений касается статуса городов – столиц субъектов Федерации и других крупных городов. Реформой предусмотрен единый подход, нацеленный на ликвидацию внутригородских муниципальных образований, что не оставляет никаких возможностей для оптимизации систем внутригородского управления с учетом специфики каждого крупного города, а также мнения его населения. В этой связи было бы целесообразным законодательно зафиксировать возможность или даже обязательность создания внутригородских муниципальных образований в городах с населением 1 млн чел. и выше, а также возможность их создания (на основе референдумов) в городах с населением от 300 (или 500) тыс. до 1 млн чел. При этом на городской округ – внутригородское муниципальное образование не следует

распространять сформулированную в Законе № 131-ФЗ для системы «муниципальный район – поселение» схему разграничения доходных и расходных полномочий. Не следует вводить в закон и особую статью, касающуюся вопросов местного значения для внутригородского муниципального образования. В каждом случае они должны решаться представительным органом управления города, принимающим решение о создании внутригородских муниципальных образований, их границах, доходных и расходных полномочиях и проч. [5]. При этом с учетом специфики многих внутригородских муниципальных образований – районов в крупных городах России («промышленные», «торговые», «спальные» районы и т.п.) такое разграничение по усмотрению города могло бы производиться как на симметричной, так и на асимметричной основе.

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 разграничения на постоянной основе расходных полномочий и максимально соответствующих им по-настоящему «собственных» (налоговых) доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном механизме межбюджетного регулирования, не стимулирующем иждивенчества на местах.

Для укрепления финансовых основ местного самоуправления может быть предложено 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.

Важный аспект совершенствования межбюджетных отношений связан с использованием муниципального имущества [5]. 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 проч.). 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 прежде всего их четкое разделение на текущие и инвестиционные. При этом и те, и другие расходы, если они связаны с решениями вышестоящих государственных органов и финансируются за их счет, следует относить к числу расходов по реализации отдельных государственных полномочий и рассматривать отдельно. Целесообразно, чтобы объем обязательных к исполнению переданных государственных полномочий был законодательно ограничен, например не превышал 25% от общих расходов местного бюджета. Передаваемые государственные полномочия, превышающие этот порог, 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, а соответственно, и муниципальных финансов, поскольку муниципальные инвестиционные расходы (как и любые инвестиции) имеют долгосрочный характер. Для этого потребуется не только сформулировать и обосновать цели, но и проанализировать возможности осуществления затрат – как капиталь-

ных, направленных на создание объектов инфраструктуры, так и операционных, связанных с их функционированием. При этом инвестиционные ресурсы не должны тратиться на финансирование текущих расходов. Подходы, обеспечивающие решение названных задач, должны находиться в соответствии с механизмами, заложенными в Бюджетном кодексе РФ, который предусматривает формирование в муниципальном образовании текущего бюджета и бюджета развития [6–8].

Муниципальные образования на основе крупных городов, обладающие предпосылками для разработки и реализации научно-технических проектов благодаря наличию научных центров (НИИ, федеральных и национальных университетов и т.д.), могли бы получить полномочия не только на формирование наукоградов, но также

- 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 т.д.

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 страны, повысить заинтересованность местных органов власти в полном и своевременном сборе налогов и обеспечить их ответственность за это, 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» [9, 10].

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), постольку их закрепление за тем или иным уровнем бюджетной системы может сопровождаться перекосами в бюджетной обеспеченности территорий [11, 12].

Поэтому объективному и долговременному разграничению доходов между бюджетами всех уровней способствовало бы сочетание двух применяемых 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, основанных на сочетании двух названных подходов, могло бы стать первым шагом на пути создания бюджетной системы, опирающейся на единые для всей страны принципы формирования доходной базы бюджетов всех уровней, в определенной степени сгладить различия экономического и социального развития территорий и решить проблему стабильности и самостоятельности муниципальных бюджетов.

В этой связи необходимо следующее:

- 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;
- обеспечить полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации на местный уровень;
- довести долю доходов (и прежде всего собственных) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны до уровня не менее 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 адек-

ватны выполнению задач, возлагаемых на местное самоуправление;

- перевести некоторые федеральные и региональные налоги в разряд местных;
- изменить нормативы зачисления налоговых доходов в бюджеты различных уровней.

Предложения по разграничению налоговых доходов в пользу органов местного самоуправления высказываются многими авторами (см., например, [13,14]). Наиболее актуальным является следующий комплекс мероприятий по разграничению налогов.

Отчисления от налога на имущество организаций согласно Закону № 120-ФЗ [15] 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 низкой мобильностью налоговой базы. Аналогичные рассуждения касаются и налога на имущество физических лиц.

Земельный налог является важным доходным источником местных бюджетов в развитых странах. Согласно 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 налогу на имущество организаций, 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.

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 налог на недвижимость как эффективный рычаг для стимулирования нового строительства, инвестиций в развитие муниципальной инфраструктуры. Этот налог 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 то, что именно местные власти, а не региональные и, тем более, не федеральные обладают необходимой информацией о ситуации на местном рынке недвижимости и, соответственно, располагают всесторонними сведениями относительно точной оценки ее стоимости.

Кроме того, местные органы власти должны иметь право устанавливать разные уровни ставок налогов на недвижимость в зависимости от вида (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, 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 следующий 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 позволят полностью решить финансовые проблемы органов местного самоуправления. Решение проблемы наполняемости местных бюджетов требует диверсификации доходных источников, и налог на недвижимость является одним из них, хотя введение местного налога на недвижимость, возможно, не следует форсировать. Поэтому в настоящее время в условиях методологической неразработанности 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 Закона № 120-ФЗ обладали субъекты Федерации. Местные органы власти в наибольшей степени заинтересованы в сборе ЕНВД, поскольку виды деятельности, по которым уплачивается этот 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. С введением ЕНВД сложилась парадоксальная ситуация. С 2004 г. он полностью зачисляется в местные бюджеты. Но права региональных законодательных органов, не говоря уже об органах муниципальных, по этому налогу предельно ограничены, ибо он по-прежнему относится к налогам федерального статуса. Сам показатель соответствующей базовой доходности устанавливается на федеральном уровне, на этом же уровне определяется один из двух корректирующих его коэффициентов. Такая практика стала реакцией, но явно не лучшей, на прежний запредельный разброс базовой доходности в разрезе субъектов Федерации. Фактически регулировать показатель базовой доходности в «федеральном центре» абсурдно: на общегосударственном уровне следовало бы регламентировать единую методику определения данного показателя, а утверждать его должны органы местного самоуправления [16].

Разновидностью единого налога на вмененный доход является единый сельскохозяйственный налог, хотя по своему экономическому содержанию он аналогичен земельному налогу. Единый сельскохозяйственный налог 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 сельхозпредприятия вынуждены заниматься другими, более прибыльными видами деятельности (торговля, строительство и проч.) и не могут перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, если за девять месяцев доля дохода от реализации произведенной сельхозпродукции составляет менее 70%.

Еще одним дополнительным источником доходов местного бюджета мог бы стать налог на игорный бизнес, который когда-то являлся местным, но с введением Налогового кодекса РФ получил региональный статус. В настоящее время он по своему существу относится к федеральным налогам, его ставки устанавливаются федеральным законом, а субъект Федерации имеет право повышать ставки.

Важным источником пополнения местных бюджетов могли бы стать акцизы. Представляется, что было бы целесообразным и спра-

ведливым 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 Закону № 120-ФЗ 70% поступлений закрепляется за региональными бюджетами и только 30% – за местными. Было бы целесообразным 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 выступает одним из наиболее прозрачных индикаторов уровня жизни населения, проживающего в конкретном населенном пункте. Бóльшая зависимость доходной части бюджета от подоходного налога стимулировала бы заинтересованность местных органов власти в росте доходов населения и, тем самым, в повышении уровня жизни. В целом предлагаемое распределение подоходного налога позволило бы обеспечить сочетание действительной налоговой самостоятельности региональных властей и властей местных 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.

Подобные изменения в статусе НДФЛ, на наш взгляд, давно назрели. Аргументом в пользу данной меры служит также сложившийся перекос в разграничении финансовых полномочий между уровнями власти, в результате которого имеет место гипертрофированность федеральной составляющей трехуровневой налоговой системы страны в ущерб региональной и местной составляющим. В результате происходит сокращение числа налогов субфедерального и муниципального уровней. Так, в последней редакции Налогового кодекса РФ предусмотрены лишь три региональных налога: на имущество организаций, транспортный и на игорный бизнес (в целом поступления от них дают лишь 20% общих налоговых доходов субъектов Федерации). Местных же налогов осталось всего два: земельный и на имущество физических лиц. Это привело к жесткой обусловленности доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации отчислениями от федеральных налогов и сборов; доля таких отчислений, закрепляемых за бюджетами регионов и муниципальных образований, в доходах этих бюджетов близка к 80%.

Преимущества зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства очевидны. К ним можно отнести следующие [16]. Во-первых, усилится зависимость между доходами и расходами соответствующих бюджетов: подоходный налог будет поступать в тот же бюджет, из которого налогоплательщики получают основные виды социальных услуг. Во-вторых, будет достигнуто единообразие при зачислении данного налога физическими лицами – предпринимателями без образования юридического лица (они уже платят налог в бюджет по месту жительства), с одной стороны, и работающими по найму – с другой. 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.

Нельзя забывать и об определенных сложностях, связанных с переходом к уплате НДФЛ по месту жительства. Это прежде всего усложнение администрирования налога на уровне организаций, поскольку бухгалтерским службам придется вести дополнительный учет налогоплательщиков по месту жительства и рассылать соответствующие платежи в несколько адресов. Кроме того, в связи с тем, что контроль над правильностью исчисления и перечисления налога одним налоговым агентом будут осуществлять несколько налоговых органов, потребуется внесение поправок в первую часть Налогового кодекса. Увеличится, очевидно, и объем контрольной работы налоговых органов: на них будет возложена обязанность проверять правильность не только удержания рассматриваемого налога (что делается и сегодня), но и зачисления доходов по нему в тот или иной бюджет. Все перечисленные сложности носят главным образом организационный характер и достаточно легко преодолимы.

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

В целом регионализация, а затем и муниципализация НДФЛ позволили бы обеспечить должную финансовую самостоятельность ре-

гиональных и особенно местных бюджетов и их устойчивое функционирование.

Рассматривая проблему оптимизации налога на доходы физических лиц, мы полагаем важным коснуться также вопроса о введении прогрессивной шкалы НДФЛ, 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 100 тыс. руб. в год, и, во-вторых, к увеличению ставки налога для категорий граждан с доходами свыше 1 млн руб. в год. Переход на дифференцированную шкалу налогообложения не только позволит 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, уплачиваемый 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 сохраняется. Эта мера не требует каких-либо дополнительных усилий, поскольку действующая бюджетная классификация такое разграничение производит, а соответственно, есть возможность дифференциации поступлений между бюджетами.

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.

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. Хотя их доля в доходной части местных бюджетов не столь значительна по сравнению с налоговыми доходами и безвозмездными перечислениями, они 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 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, с одной стороны, и объемом получаемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – с другой.

Реализация высказанных предложений, на наш взгляд, способствовала 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. **Об общих** принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – С. 9500–9570.
2. **Бухвальд Е.М., Бексултанов К.Б.** Внутримunicipальные межбюджетные отношения: важная новация муниципальной и бюджетной реформы в России // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 5. – С. 2–11.
3. **Бухвальд Е., Трухов А.** Налогово-бюджетные проблемы муниципального уровня // Экономист. – 2006. – № 10. – С. 58–64.
4. **Бухвальд Е.** Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 95–134.
5. **Законодательство** о местном самоуправлении и экономические реалии // Общество и экономика. – 2008. – № 3-4. – С. 91–120.
6. **Клиторин В.И., Селиверстов В.Е., Суспицын С.А.** Концепция межбюджетных отношений в регионе // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 3. – С. 21–34.
7. **Пчелинцев О.С.** Проблемы социально-экономического обоснования региональной политики // Проблемы прогнозирования. – 2002. – № 1. – С. 3–20.
8. **Суспицын С.А.** Проблемы методического обеспечения конкретных направлений государственной региональной политики // Российский экономический журнал. – 2002. – № 11-12. – С. 71–77.
9. **Казаков В.А.** Межбюджетные отношения здравого смысла // Финансы. – 2001. – № 8. – С. 6–7.
10. **Христенко В.Б.** Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу // Вопросы экономики. – 2002. – № 2. – С. 4–18.
11. **Игудин А.Г.** Использование совместных налогов для межбюджетного регулирования // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 17–20.
12. **Поляк Г.Б.** Финансовые проблемы развития регионов // Финансы. – 2001. – № 9. – С. 14–17.
13. **Бухвальд Е., Фролова М.** Межбюджетные отношения в субъекте Федерации: время ответственных преобразований // Федерализм. – 2003. – № 1. – С. 173–200.
14. **Лексин В.Н., Швецов А.Н.** Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика. – М.: Эдиториал УРСС, 2001. – Т. 1. – 992 с.
15. **О внесении** изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34. – С. 7381–7429.
16. **Пансков В.** Бюджетная реформа: нерешенные вопросы налогового обеспечения финансовых потребностей субъектов Федерации и муниципальных образований // Российский экономический журнал. – 2005. – № 9-10. – С. 26–32.
17. **Совершенствование** законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений // Финансы. – 2005. – № 11. – С. 11–16.