

§ ПЕРСПЕКТИВЫ И НОВЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Агузарова Л.А.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ДОТАЦИОННОМ РЕГИОНЕ (НА МАТЕРИАЛАХ РСО-АЛАНИЯ)

***Аннотация:** Научная статья «Проблемы формирования бюджетов муниципального образования в дотационном регионе (на материалах РСО-Алания)» посвящена проблемам финансовой зависимости местных бюджетов регионов. Сегодня вносятся новые формы диалога и дискуссии относительно данной проблематики. Показано, что в России имеет место огромная зависимость от вышестоящих бюджетов. Доказывается необходимость научного осмысления в данной области. Обосновываются идеи укрепления доходной части местных бюджетов с целью придания автономности и самодостаточности. Данная проблема требует дальнейших исследований.*

***Ключевые слова:** Налоги и налогообложение, муниципальное образование, земельный налог, налог на имущество физических лиц, доход, безвозмездные поступления, нормативы отчисления, эффективность, дефицит, бюджет*

Особенностью формирования доходной базы местных бюджетов является высокая значимость финансовой помощи от вышестоящих бюджетов. Финансовая помощь осуществляется в виде безвозмездных перечисления в форме трансфертов, субсидий, дотаций, субвенций. Кроме того, формирование названных бюджетов осуществляется с помощью отчислений от федеральных и региональных налогов.

Имеющая место в российской практике высокая доля финансовой помощи не означает неэффективное управление муниципальными доходами. Размер финансовой помощи определяется различными

факторами, в числе которых могут быть особенности методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых властями на цели межбюджетного выравнивания и другие факторы.

Закрепленные федеральным законодательством Российской Федерации за муниципальными образованиями отчисления по единым нормативам от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в местный бюджет, составляют большую долю в структуре налоговых доходов местных бюджетов, чем доля местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц).

Налоги и налогообложение – №4(106)•2013

Представим нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований на 2013 год (Таблица 1).

поселений (БП) и бюджет муниципальных районов (БМР). Таков же порядок распределения ЕСХН. Государственная пошлина, так же, как ЕНВД и ПСН, поступает только

Таблица 1
Распределение налогов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации на 2013 год

Вид налога	в том числе:	МБ в том числе:	БМР	БП	БГО
Налог на доходы физ.лиц	Из 100%	20	10	10	20
	НДФЛ, взимаемый на межселенных территориях	20	20	-	20
Государственная пошлина	ГП, подлежащей зачислению по месту госрегистрации совершение юридически значимых действий в БМР	100	100	-	-
	ГП, за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции ОМС	100	-	-	100
Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (ЕСХН)		100	50	50	100
Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (ЕНВД)		100	100	-	100
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения (ПСН)		100	100	-	100

Источник: Бюджетный кодекс РФ, 2013 г. ст.56, ст.61., составлено автором

По данным таблицы 1 видно, что в местные бюджеты (МБ) отчисляются следующие виды федеральных и региональных налоги: налог на доходы физических лиц; государственная пошлина; ЕСХН, ЕНВД, ПСН.¹ Причем, федеральный НДФЛ поступает в бюджет городского округа (БГО), бюджеты

в бюджет муниципальных районов и бюджет городского округа.

Необходимость закрепления передаваемых налоговых доходов по единым нормативам в нижестоящий депрессивный бюджет, делает систему регулирующих налогов более прозрачной при использовании данного механизма налогового регулирования между бюджетами. Отметим, что практика применения единых нормативов провоцирует

¹ Установлен новый региональный специальный налоговый режим ПСН с 1 января 2013 г. НК РФ. Гл.26.5.

Перспективы и новые пути развития налогового законодательства

еще большую дифференциацию бюджетной обеспеченности муниципалитетов, так как данная модель не позволяет учитывать особенности каждого муниципального образования, а именно плотность населения, степень развития рынка труда и прочее.

Первоочередной причина дотационности и дефицитности местных бюджетов состоит в том, что закрепленные за муниципальными образованиями доходы, не связаны с производственной деятельностью предприятий, находящихся на их территории, что отчуждает внимание местных органов управления в развитии экономики муниципальных образований с целью увеличения собственной налоговой базы.

В данном контексте очень важно обеспечивать полную управляемость налоговыми доходами и эффективное администрирование всех налоговых потоков. На сегодня можно сказать, что более эффективно контроль осуществляется Федеральной налоговой службой, так как наиболее хорошо обстоит дело с администрированием налоговых поступлений. Вместе с тем следует отметить, что налоговая отчетность налогоплательщиков, в настоящее время не позволяет вполне реально оценить налоговые суммы, выпадающие из налоговых поступлений, и это, как следствие, приводит к дефицитности бюджетов муниципалитетов.

Кроме того, причиной дефицитности местных бюджетов, по нашему мнению, состоит в том, что, в настоящее время продолжается становление системы налогообложения, а то, что накоплено не нашло еще достаточного применения на практике. Так, например, трансформация местных налогов в единый налога на недвижимость и ряд других.²

² Агузарова Ф.С., Балаева Д.А. Роль налога на имущество физических лиц в формировании бюджета муниципального образования//Вестник

Рассматривая проблемы, препятствующие высокому уровню собираемости налогов, отметим, что в рамках развития налогового федерализма необходимо ускорить решение вопроса о существенном повышении роли имущественного налогообложения, так как именно эти налоги формируют собственную базу бюджетов муниципального образования. В частности, следовало бы ускорить вопрос о целесообразности введения налога на недвижимость. Дело в том, что до сих пор при налогообложении имущества физических лиц не учитывается его рыночная стоимость. Это приводит к большим потерям доходов местных бюджетов.³

Вместе с тем, в целях укрепления налоговой составляющей местных бюджетов следует пересмотреть институт налоговых льгот. Принятие решений по вопросам сохранения тех или иных льгот необходимо осуществлять по результатам анализа практики их применения и администрирования. Для этого необходима разработка методики оценки эффективности налоговых льгот, учитывающей наряду с выпадающими доходами бюджета создание благоприятных условий для инвестирования.

Между тем, в 2013-2015 годах планируется продолжить работу в разрезе оптимизации льгот по местным налогам. Важно рассмотреть вопрос о возможных сроках отмены льгот по местным налогам. Считаем целесообразным включить в перечень объектов налогообложения по земельному налогу земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с

Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. 2012. № 2. С. 385-389.

³ Агузарова Ф.С. Роль имущественных платежей физических лиц в налоговом потенциале (на примере РСО-Алания)//Налоговая политика и практика. 2012. № 3-1. С. 38-40.

Налоги и налогообложение – №4(106)•2013

законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. В настоящее время указанные земельные участки не являются объектом налогообложения по земельному налогу.

Что касается налога на имущество физических лиц, то здесь следует отметить следующее. Учитывая введение налога на недвижимость, заменяющего налог на имущество физических лиц, вопрос об оптимизации налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц следует рассматривать в рамках планируемого налога на недвижимость.⁴

Помимо налоговых льгот, на рост налоговых доходов местных бюджетов должен повлиять институт налоговых ставок. На наш взгляд, по местным налогам необходимо устанавливать максимальные ставки и предоставить право соответствующим законодательным органам власти применять механизмы снижения на их усмотрение.

Использование местными органами власти предлагаемых механизмов по установлению ставок и налоговых льгот отдельным категориям налогоплательщиков, с одной стороны, не ущемляет права получателей налоговых доходов и налогоплательщиков, а с другой – не требует финансового покрытия выпадающих доходов за счет федерального бюджета.

Порождает дефицитность местных бюджетов несправедливое закрепление налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. В последние годы в силу объективных причин произошло перераспределение совокупных налоговых поступлений в пользу федерального бюджета. Поэтому налоговые поступления не обеспечивают в должной мере финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Представим динамику доходов местного бюджета г. Владикавказ за 2010-2012 гг., выделив долю местных налогов в них (Таблица 2).

Таблица 2
Удельный вес местных налогов в структуре доходов бюджета г. Владикавказ за 2010-2012 гг.

Наименование показателя	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	Факт млн.руб.	Доля в доходах, %	Факт млн.руб.	Доля в доходах, %	Факт млн.руб.	Доля в доходах, %
Доходы бюджета всего в том числе:	3155,0	100,0	3282,4	100,0	3587,1	100,0
Неналоговые доходы	297,7	9,4	380,2	11,5	189,1	5,3

⁴ Основные направления налоговой политики РФ на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов (одобрено Правительством Российской Федерации)//СПС Консультант плюс.

Перспективы и новые пути развития налогового законодательства

Налоговые доходы из них:	1324,2	42,0	1482,3	45,2	1706,2	47,6
Налоги на имущество из них:	96,7	3,0	104,3	3,2	92,8	2,6
Земельный налог	67,1	2,1	80,3	2,4	85,6	2,4
Налог на имущество физических лиц	4,1	0,1	4,5	0,1	7,2	0,2
Транспортный налог	25,4	0,8	19,5	0,6	-	-
Безвозмездные поступления	1533,1	48,6	1419,9	43,3	1691,8	47,1

Источник:

данные Министерства финансов РСО-Алания за 2010-2012 гг., расчеты автора

Данные таблицы 2 показывают, что за 2010-2012 гг. доходы бюджета городского округа имеют тенденцию к повышению. В числе доходов бюджета наибольший объем поступлений имеется по безвозмездным перечислениям: в 2010 году – 48,6%; в 2011 году – 43,3%; в 2012 году – 41,2%. В числе доходов налоговые поступления составили: 42,0%; 45,2%; 47,2% соответственно. Следовательно, неналоговые доходы заняли: 9,4%; 11,5%; 5,3% Удельный вес местных налогов не столь значителен: 3,0%; 3,2%; 2,6% соответственно в доходах бюджета. В их числе наибольший объем поступлений имеется по земельному налогу. Доля налога на имущество физических лиц незначительна и составляет от 0,1-0,2%. Кроме того, в группе «Налоги на имущество» представлен региональный транспортный налог, который по решению законодательных и

представительных органов республики с 1 января 2012 года зачисляется в бюджет субъекта РСО-Алания.

Таким образом, проведенный анализ позволил определить незначительную роль местных налогов и достаточно весомое значение безвозмездных поступлений, перечисленных в местный бюджет. Что касается отчислений от федеральных и региональных налогов, то здесь наблюдается следующее. Если в 2010 году налоговые доходы составляют 42,0%, то 3,0% – это закрепленные местные налоги, а 39,0% (42,0%-3,0%) – это отчисления от федеральных и региональных налогов. Так, доля отчислений по федеральным и региональным налогам в аналогичные периоды составила 43,0% и 45,0% соответственно.

Изобразим на рисунке 1 источники формирования доходов бюджета г. Владикавказ за 2010-2012 гг. (Рис.1).

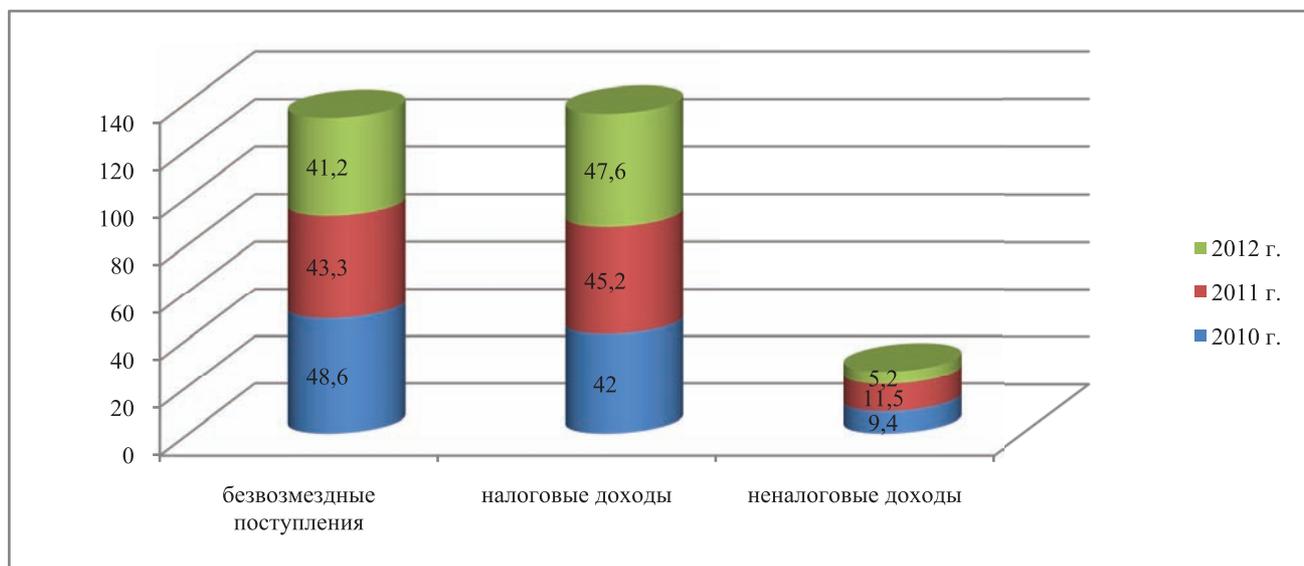


Рис.1. Динамика доходов бюджета г. Владикавказ за 2010-2012 гг. (в%%).

На рисунке 1 видно, что за 2010-2012 гг. доходы бюджета города формируются в основном за счет финансовой помощи в виде безвозмездных перечислений, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов. Такой вывод напрашивается в связи с низкой долей в доходах бюджета закрепленных налогов, а именно: 3,0%; 3,2%; 2,6% соответственно.

Проведенный нами анализ подчеркивает, что ограниченные возможности муниципальных бюджетов по мобилизации собственных ресурсов, порождают конкуренцию за получение ресурсов из вышестоящего бюджета.

Еще одной проблемой собираемости местных налогов, и как следствие, дефицитности местных бюджетов выступает проблема кадрового резерва для создания органов местного самоуправления. На уровне поселений часто отсутствуют квалифицированные кадры. Кадровая проблема усугубляется и повышенными требованиями к руководителям

финансовых органов муниципальных образований. Если на уровне муниципального района кандидатуры, отвечающие этим требованиям, еще можно найти, то на уровне поселения в большинстве случаев – нет. Кроме того, сбор налогов не входит в компетенцию органов местного самоуправления, возможность уплаты местных налогов в кассу местной поселковой администрации сопряжена с трудностями их дальнейшего администрирования настолько, что практически позволяет рассматривать данную возможность как исключение, нежели как норму.

Таким образом, повышение эффективности формирования бюджета муниципального образования – остается одной из приоритетных задач государства. Доходы местного самоуправления даже с учетом помощи из бюджетов вышестоящих уровней не соответствуют его потребностям.

Кроме того, незавершенность государственного нормативно-правового регулирования вопросов, связанных с формиро-

Перспективы и новые пути развития налогового законодательства

ванием налогооблагаемой базы местных налогов, приводит к серьезным проблемам в доходной части местных бюджетов.

Вместе с тем, необходимо институт предоставления налоговых льгот и ставок сделать полностью управляемым и не-сложно реализуемым на практике с учетом определенных ситуаций.

Библиография:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая, 2013 г.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: ОМЕГА-Л, 2013г.
3. Закон РФ от 09.12.1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»// СПС Консультант плюс.
4. Основные направления налоговой политики РФ на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов (одобрено Правительством Российской Федерации)//СПС Консультант плюс.
5. Агузарова Ф.С., Балаева Д.А. Роль налога на имущество физических лиц в формировании бюджета муниципального образования//Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. 2012. № 2. С. 385-389.
6. Агузарова Ф.С. Роль имущественных платежей физических лиц в налоговом потенциале (на примере РСО-Алания)//

Налоговая политика и практика. 2012. № 3-1. С. 38-40.

7. Балаева Д.А., Агузарова Ф.С., Дзодзиков М.Р. Актуальные проблемы налогообложения и основные пути их решения// Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. 2008. Т. 4. С. 115-118.
8. www.roskazna.ru. (данные за 2010-2012 гг.).
9. www.gno-a.ru. Отчетные данные Министерства финансов РСО-Алания(данные за 2010-2012 гг.)

References (transliteration):

1. Aguzarova F.S., Balaeva D.A. Rol' naloga na imushhestvo fizicheskikh lic v formirovanii bjudzheta municipal'nogo obrazovaniya//Vestnik Severo-Osetinskogo gosudarstvennogo universiteta imeni Kosta Levanovicha Hetagurova. 2012. № 2. S. 385-389.
2. Aguzarova F.S. Rol' imushhestvennyh platezhej fizicheskikh lic v nalogovom potencie (na primere RSO-Alanija)// Nalogovaja politika i praktika. 2012. № 3-1. S. 38-40.
3. Balaeva D.A., Aguzarova F.S., Dzodzikov M.R. Aktual'nye problemy nalogooblozhenija i osnovnye puti ih reshenija// Vestnik Severo-Osetinskogo gosudarstvennogo universiteta imeni Kosta Levanovicha Hetagurova. 2008. T. 4. S. 115-118.