

Сущность экономических отношений, являющихся источником формирования доходов местных бюджетов

Л.В. Шевырко

Финансовый университет при правительстве Российской Федерации, Москва

Аннотация: Работа посвящена сущности местного бюджета и его доходной части. В связи с внешним экономическим давлением и кризисными явлениями в мировой экономике проблема восполнения источников налоговых доходов местных бюджетов приобрела в последнее время еще большую актуальность. Цель работы – предложить меры по повышению доходности местных бюджетов. В настоящей работе с помощью эконометрических методов проанализированы различные аспекты восполнения доходов местных бюджетов. Область применения – правотворчество, налоговое администрирование. Возможные перспективы – вывод местных бюджетов на самоокупаемость. Сделан вывод о том, что в условиях кризиса для решения проблемы самообеспечения местных бюджетов необходимо повысить долю и число местных налогов за счет федеральных.

Ключевые слова: Местный бюджет, доходная база, налоговая политика, налоговое администрирование, налоговая культура, теневая экономика, субъект малого предпринимательства, налоговый федерализм, экономическая эффективность, налоговая ставка.

Сущность и экономическое содержание бюджета определены функциями и природой местного самоуправления и государства, которые нуждаются в денежных ресурсах для исполнения своих задач. Местные бюджеты представляют собой финансовую базу органов местного самоуправления, выполняющих важную задачу в процессе социально-экономического развития муниципального образования, и особенно в условиях политических и экономических вызовов. Экономическая сущность местных бюджетов прослеживается через сущностные характеристики государственного бюджета и финансов вообще как присущие единому целому свойства отражаются во всякой его частице.

Существование местного самоуправления, с его потребностями и вытекающей отсюда обязанностью добывать себе средства для удовлетворения этих потребностей, порождает ряд прав по отношению к

местным финансам, которые мы можем назвать во всей их совокупности – финансовой властью самоуправления [1].

Местный бюджет является централизованным фондом финансовых ресурсов отдельного муниципалитета, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого самостоятельно осуществляют органы местного самоуправления [2].

Местный бюджет является бюджетом административно-территориальных единиц, управляемых местными органами власти [3]. Местный бюджет представляет собой форму образования и расходования фондов денежных средств, направленных на обеспечение деятельности органов местного самоуправления.

Являясь частью финансовой системы страны, местные бюджеты представляют собой важный инструмент осуществления задач и функций местных органов власти, выражая распределительные, денежные отношения. Органам местного самоуправления необходимо иметь в распоряжении бюджетные средства, так как именно в фондах должна аккумулироваться часть национального дохода. Это бы способствовало обеспечению в масштабах конкретной территории текущих нужд и потребностей расширенного воспроизводства в условиях переориентации экономики на развитие национального производства.

Местное самоуправление не только выполняет функцию по организации быта граждан, но и необходимо для сохранения жизни и свободы жителей, создания условий для демократического участия в общественной жизни и реализации гражданского диалога, так же для поддержания рыночных отношений [4].

Местные органы власти должны обеспечивать благосостояние граждан путем предоставления необходимых государственных услуг. Государство

должно в свою очередь поддерживать муниципалитеты в выполнении этой обязанности [5].

Особенностью бюджетных отношений на местном уровне является то, что, с одной стороны, прямым участником данных отношений выступают органы местные самоуправления, а с другой - данные отношения связаны с использованием и формированием фонда денежных средств, который необходим для осуществления переданных полномочий местного значения.

Формирование доходной базы бюджета муниципального образования определяется перечнем разнообразных факторов. По источнику формирования вся совокупность факторов, оказывающих воздействие на доходную часть бюджетов муниципальных образований, делится на внутренние и внешние факторы. Под внутренними факторами подразумеваются такие факторы, которые подвержены влиянию со стороны органов местного самоуправления. Усилия органов местного самоуправления должны быть устремлены на преимущественное использование данных факторов. К внешним можно отнести такие факторы, которые влияют на доходную базу муниципальных образований через федеральные механизмы воздействия или охватывают определенные отправные условия развития того или иного муниципалитета. Особенность данных факторов заключается в том, что органы местного самоуправления не в состоянии кардинальным образом влиять на изменения этих факторов. «К внутренним факторам можно отнести: 1) налоговое администрирование; 2) динамика и структура вовлеченного экономического потенциала; 3) уровень налоговой культуры; 4) уровень теневой экономики. К внешним факторам можно отнести: 1) правила и нормы федерального законодательства в сфере налогов; 2) нормативы зачисления налогов по уровням бюджетной системы; 3) система распределения налоговых источников доходов между бюджетами различных уровней; 4) объем и структура централизованных инвестиций в развитие

хозяйственного комплекса муниципалитета» [6]. Данная классификация делает возможным выделить внутренние факторы, подвергаемые воздействию органов местных самоуправления, что главным образом определяет возможности их социально-экономического развития, и внешние факторы, которые не могут измениться из-за действий муниципальных образований, но должны быть муниципальными образованиями учтены при оценке потенциалов формирования доходной части бюджета.

Внешние факторы являются совокупностью общих параметров и условий развития экономики муниципального образования, воздействующих на формирование доходной части местных бюджетов. Кроме того внешние факторы представляют собой различные характеристики взаимодействия хозяйственного комплекса муниципалитетов с другими хозяйственными системами (импорт и экспорт товаров, внешнеэкономическая деятельность, экономическая интеграция, система распределения налоговых источников доходов между бюджетами различных уровней и так далее).

Изучением вопросов доходной части местных бюджетов занимался ряд ученых. Толкушкин А.В. выявил закономерности становления института местных налогов в России и перечислил ключевые особенности этого института на разных этапах исторического развития [7]. Романовский М. В. В свою очередь предложил теоретический комплекс полномочий органов местного самоуправления в области бюджета. Сферой исследования Богачева О. стали Бюджетные механизмы в мировой практике развития отсталых и депрессивных регионов. И самого главного аспекта исследуемой темы коснулся Барашьян В.Ю., показав роль местных бюджетов в экономическом развитии территорий. Структура и динамика совокупного экономического потенциала муниципалитета являются наиболее общей характеристикой уровня экономического развития. Одновременно, первостепенное значение для формирования доходной части бюджета имеют параметры вовлеченного

экономического потенциала как совокупности экономических ресурсов, принимающих участие в воспроизводственных процессах. Эти процессы также охватывают движение финансовых и материальных потоков между главными хозяйствующими субъектами воспроизводственного процесса. Уровень развития теневой экономики оказывает особенное воздействие на доходную часть муниципальных образований. Наличие теневого сектора экономики определяет практическую неосуществимость превращения всех налоговых ресурсов муниципального образования в налоговые доходы местного бюджета.

В сфере малого бизнеса «теневая» экономическая деятельность неоднородна, поэтому и подход к данному обстоятельству должен быть разграничен. Во-первых, бороться с «чистым криминалом» - функция правоохранительных органов. Во-вторых, бесспорна необходимость принять ряд мер по выводу из тени части «теневого» бизнеса, что сделает возможным стабилизировать как экономику всего государства, так и отчасти разобраться с проблемой сокращения экономической базы организованной преступности, использующей разные формы малого бизнеса. Главными основаниями ухода малых предприятий в «тень» являются: жесткий налоговый прессинг, административный характер арендных отношений, потенциал альтернативных расчетов, административно-бюрократические преграды при регистрации, получении лицензий и так далее. По отдельным оценкам «теневая» экономика охватывает в малом предпринимательстве от 30 до 40% объема продукции и услуг.

Субъекты малого предпринимательства, принимающие участие в «теневой» экономике, можно разделить на три группы:

1) Чисто криминальные малые предприятия, которые изначально создавались ради преступных целей, как например отмывание денег, мошенничество, незаконная предпринимательская деятельность. Эти

предприятия формируют специфичный каркас «теневой» экономики в сфере малого бизнеса. Они обладают довольно большими ресурсами, влиянием и силой ; 2) Теневики-хозяйственники, в большей степени находящиеся в тени, так как выход в законную экономику обернется ощутимой потерей доходов либо закрытием предприятия. Они во многом укрепляют каркас, сотворенный первой группой, однако это возможная основа среднего класса в перспективе; 3) Предприниматели без образования юридического лица и наемные работники – по сути «солдаты» «теневой» экономики. Значительная часть этой группы состоит из лиц, которые занимаются нерегистрируемой деятельностью вынужденно.

Существующая модель налогового федерализма не делает возможным органам местного самоуправления выполнять в полной мере возложенные расходные обязательства. Данные статистики за последние годы показывают, что больше половины финансовых ресурсов консолидированного бюджета страны на данный момент сосредоточены на уровне федерального бюджета, около трети финансовых ресурсов консолидированного бюджета сосредоточено на уровне субъектов Федерации, и только около одной пятой финансовых ресурсов находится на местном уровне. Налоговый федерализм — это разграничение и распределение налогов между уровнями бюджетной системы страны, т. е. это совокупность отношений в налоговой сфере между РФ и ее субъектами, органами местного самоуправления, которые обусловлены необходимостью реализации закрепленных в Конституции полномочий. Главная цель налогового федерализма заключается в поддержании единства государства и стабильности его социально-экономического развития на основе поддержания денежными средствами всех уровней власти за счет перераспределения между звеньями бюджетной системы части ВВП. В основу налогового федерализма положены следующие принципы. Зависимость поступлений по налогам от результатов

деятельности органов власти и управления, означает, что на региональные и местные органы власти возлагается функция по осуществлению контроля за поступлением налогов. Высокой степенью мобильности облагаемой базы обладают капитал в денежной форме и труд, а более низкой — природные ресурсы и имущество, поэтому налоги на труд и капитал в основном закрепляются за федеральным бюджетом, а налоги на имущество и природные ресурсы — на региональном и местном уровне.

Издержки по взиманию налогов не могут превышать размера собранных налогов. Регулирование процессов на макроэкономическом уровне, означает, что за федеральным бюджетом закрепляются основные налоги, через которые осуществляется регулирование процесса воспроизводства на уровне всей страны. Реализуемая в нынешних условиях налоговая политика имеет свои ограничения. В период обострения кризисных явлений в экономике лучше иметь большое количество источников пополнения бюджета с относительно низкими ставками и широкой налогооблагаемой базой, чем один или два вида поступлений с высокими ставками изъятия; универсализация налогообложения, создающая для всех плательщиков одинаковые требования к эффективности хозяйствования и одинаковый подход к исчислению суммы налога. Положения текущего законодательства России не являются в полной мере стимулом к активизации и росту эффективности коммерческой деятельности, не стимулируют трудоемкие и затратные методы хозяйствования. В России часто возлагают на налоги несвойственные им функции. Налоговой системе нужно быть по возможности устойчивой и стабильной, иначе предприниматели не смогут прогнозировать последствия принимаемых ими решений. Это мешает формированию благоприятного инвестиционного климата. Главным вектором налоговой политики на местном уровне является стимулирование роста реального сектора экономики и обеспечение

сбалансированности финансовых интересов местного самоуправления и интересов налогоплательщика.

«Немецкий ученый Роттек высказал мнение о том, что расходы на местное хозяйство должны лежать исключительно на действительных жителей муниципалитета и не на кого больше[8].

Гнейст неуклонно считал, что объектом местного обложения должно быть только недвижимое имущество. Указание на это можно найти в его работах. По мнению Гнейста государство должно подвергать обложению лиц, а муниципалитеты – объекты[9].

Для преодоления сложившихся сложностей необходимо принять ряд мер. Необходимо дальнейшее совершенствование Налогового кодекса в качестве основы для реорганизации налоговой системы, снижения доли федеральных налогов, взимаемых с реальных товаропроизводителей и создания условий для экономического роста (переместить акцент на местные налоги), установление равновесия между обязанностями и правами налогоплательщиков и контролирующих органов, расширение полномочий по пресечению нарушений налогового законодательства налоговыми органами, ужесточение налогового администрирования в уголовном и гражданском законодательстве, введение налоговых льгот, имеющих социальную или инновационную направленность. В частности, рационально скорректировать систему дифференциации ставок налога на имущество физических лиц в России, которая должна зиждиться на четырех основных началах: 1) ставка налога должна расти пропорционально количеству объектов налогообложения и стоимости имущества; 2) более целесообразной является дифференциация ставок в зависимости от типа имущества, а не собственника; 3) недопустимо установление ставки налога в исключительную зависимость от реальных доходов собственника; 4) доходы

от налога должны соотноситься (но не напрямую зависеть) с потребностями региона (муниципального образования) [10].

Кроме того, следует акцентировать внимание на таких задачах, как:

1) формирование полноценных доходов местных бюджетов, достаточных для финансирования расходных функций, переданных на уровень местного самоуправления; 2) разработка нового механизма организации межбюджетных взаимосвязей; 3) совершенствование правовой базы, регламентирующей деятельность органов местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере.

Самое главное – это наладить взаимодействие между органами местного самоуправления и подразделениями налоговой службы.

У людей должно укрепиться осознание того, что принципиальная неуплата налогов противоречит морали [11].

В условиях становления гражданского общества и развития демократии необходимость взаимовыгодного сотрудничества, забота о благоприятном отношении общественности к деятельности органов власти являются основой проведения уверенной и сильной социальной политики с адекватной социальной ответственностью [12].

Необходимо устранить пробелы в идеологической работе. Для решения проблемы самообеспечения местных бюджетов необходимо повысить долю и число местных налогов за счет федеральных. В этом аспекте очень разумной кажется идея регионов опережающего развития, где с предпринимателей будут взиматься только местные налоги или федеральные и региональные налоги будут взиматься в меньшем размере. Эта политика должна проводиться в отношении депрессивных регионов, регионов с очень низкой численностью населения, стратегически значимых регионов. Вышесказанное не означает, что мы отбрасываем проблемы других регионов и их территорий. Первым шагом должно стать создание новых рабочих мест и

повышение зарплат по всей стране. Это повысит платежеспособность граждан и поможет вывести их из тени.

Необходимо восстанавливать производство, развивать инвестиции. Регионы вынуждены проводить политику стимулирования поиска собственных доходных источников на местном уровне [13].

И в заключении, хочется отметить, что следует поставить ставку местных налогов в зависимость от доходов субъекта. Своевременное и рациональное решение всех перечисленных задач имеет принципиальное значение не только для стабилизации бюджетных отношений на местном уровне, но и для становления института местного самоуправления в целом.

Благодарность

Автор выражают глубокую признательность рецензентам за детальное рассмотрение рукописи и ценные замечания. Авторы выражают (глубокую) благодарность Зверевой Татьяне Владимировне за помощь и постоянный интерес к работе, а также за ценные советы и замечания.

Литература

1. Лебедев В.А. Местные налоги – опыт исследования теории и практики местного обложения / С. – Петербург. Типо – литография А.М. Вольфа, Большая Итальянская, д. 2. 1886. С. 3.
2. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь // 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 1999. 479 с.
3. Игонина Л.Л., Кусраева Д.Э. Налоговый потенциал региона: эффективность реализации и факторы роста // Монография. -Краснодар «Агри». 2010. 210 с.
4. Local governance in developing countries / edited by Anwar Shah. 2006 The World Bank. p. 2.

5. Local budgeting / edited by Anwar Shah. 2007 The World Bank. p. 15.
6. Костерова Р., Побяржина Т. Совершенствование формирования доходов местных бюджетов // Финансы. Учет. Аудит. 2004. № 6. С. 10-15.
7. Толкушкин А.В. История налогов в России / А.В. Толкушкин // М.: «Юристъ». 2001. 432 с.
8. Rotteck, Staatslexicon, т. 6, 1862, Gemeinde. p. 7.
9. Gneist, Die Englische Grundsteuer, 1857. – Verwaltung, Justiz, rechtsweg, 1869. – Selfgovernment. p. 11.
10. Смирнов Д.А., Направления развития налогообложения объектов имущества в России: // Монография. - Изд-во «ВивидАрт». 2009. 250 с.
11. Зверева Т.В. Использование Возможностей «Паблик Рилейшнз» В обеспечении открытости налоговой службы, приближения ее к интересам граждан // Инженерный Вестник Дона, 2011, № 2 URL: ivdon.ru/ru/magazine/archive/n2y2011/448
12. Зверева Т.В. Налогообложение мигрантов в России: вопросы и перспективы // Инженерный вестник Дона, 2014, №4 URL: ivdon.ru/ru/magazine/archive/n4y2014/2711.
13. Савина О.Н. Актуальные вопросы разработки компенсационных механизмов выпадающих налоговых доходов бюджетов в целях обеспечения их сбалансированности в современных экономических условиях. // Научное обозрение. Москва, 2015. № 9. С. 233-246.

References

1. Lebedev V.A. Mestnye nalogi. opyt issledovanija teorii i praktiki mestnogo oblozhenija [Local taxes - the experience of the study of the theory and practice of local taxation]. S. Peterburg. Tipo. litografija A.M. Vol'fa, Bol'shaja Ital'janskaja, d. 2. 1886. p. 3.
-



2. Raizberg B.A., Lozovskii L.Sh., Starodubtseva E.B.. Sovremennyyi ekonomicheskii slovar' [Modern Dictionary of Economics]. 2.e izd., ispr. M.: INFRA.M, 1999, 479 p.
3. Igonina L.L., Kusraeva D.E. Nalogovyi potentsial regiona: effektivnost' realizatsii i faktory rosta [Tax potential of the region: the effectiveness of the implementation and growth factors]. Monografiya. Krasnodar «Agri», 2010, 210 p.
4. Local governance in developing countries / edited by Anwar Shah. 2006 The World Bank. p. 2.
5. Local budgeting / edited by Anwar Shah. 2007 The World Bank. P 15.
6. Kosterova R., Pobyarzhina T. Finansy. Uchet. Audit. Finance. Accounting. Audit, 2004, №6, pp. 10-15.
7. Tolkushkin A.V. Istoriya nalogov v Rossii [History of taxes in Russia]. M.: «Yurist"», 2001, 432 p.
8. Rotteck, Staatslexicon, т. 6, 1862, Gemeinde. p. 7.
9. Gneist, Die Englische Grundsteuer, 1857. – Verwaltung, Justiz, rechtsweg, 1869. – Selfgovernment. p. 11.
10. Smirnov D.A., Napravleniya razvitiya nalogoblozheniya ob"ektov imushchestva v Rossii [Areas of taxation of real estate objects in Russia]. Monografiya. - Izd-vo «VividArt», 2009, 250 p.
11. Zvereva T.V. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2011, №2 URL: [ivdon.ru.ru/magazine.archive.n2y2011.448](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive.n2y2011.448).
12. Zvereva T.V. Inzhenernyj vestnik Dona (Rus), 2014, №4 URL: [ivdon.ru.ru/magazine.archive.n4y2014.2711](http://ivdon.ru/ru/magazine/archive.n4y2014.2711).
13. Savina O.N. Nauchnoe obozrenie. Scientific Review, Moscow, 2015, no 9, pp. 233-246.