Шабалина Ирина Семеновна. Формирование системы местного налогообложения в условиях развития налогового федерализма в РФ : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 Махачкала, 2005 134 с. РГБ ОД, 61:06-8/211

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Становление системы местного налогообложения в условиях развития бюджетно-налогового федерализма в РФ 12-50

1.1. Развитие бюджетно-налогового федерализма в России 12

1.2. Эволюция формирования механизма местного налогообложения .32

1.3. Дискуссионные вопросы построения налоговой системы на местном уровне 43

ГЛАВА 2. Анализ и оценка современной практики местного налогообложения в РФ 51-82

2.1. Система местного налогообложения в условиях формирования рыночных отношений 51

2.2. Анализ региональных проблем налогообложения и поступлений местных налогов в бюджетную систему (по материалам Республики Дагестан) 60

ГЛАВА 3. Повышение роли местных налогов в социально-экономическом развитии муниципальных образований 83-110

3.1. Прогрессивные элементы зарубежного опыта местного налогообложения и возможности его использования в условиях РФ 83

3.2. Приоритетные направления совершенствования системы местного налогообложения и методики прогнозирования уровня налоговых поступлений 94

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 111

ЛИТЕРАТУРА 121

ПРИЛОЖЕНИЯ

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В современных условиях в РФ  
|| продолжается бюджетно-налоговая реформа. Нынешний этап налоговой

реформы отличается высокой динамичностью: приняты кардинальные поправки в отдельные виды налогов, активно реализуется общая концепция развития налоговой системы, направленная на снижение налоговой нагрузки и обеспечения рациональной и справедливой системы налогообложения.

В связи с принятием Налогового и Бюджетного кодексов РФ в последнее время возросла острота проблемы разграничения и распределения налогов между органами федеральной государственной власти и местного самоуправления. Особой актуальностью отличается проблема обеспечения самостоятельности местных бюджетов, поскольку финансы местного самоуправления не обеспечивают выполнение роли, которые местные органы власти призваны играть в жизни населения в соответствии с возложенными на них обязанностями Конституцией России. В настоящее время наблюдается существенное несоответствие между объемом предметов ведения местного самоуправления и его финансовыми возможностями, что

(Щ обусловлено несовершенством механизма формирования доходов местных

бюджетов.

В процессе построения федеративного государства местные налоги являются одним из главных доходных источников местных бюджетов. Необходимо отметить, что при всей важности налоговой реформы и ее позитивности в отечественной налоговой системе формирование эффективной системы местного налогообложения является одной из

*(dL*наиболее слабо отработанных областей налоговых отношений.

Обозначенные выше проблемы показывают актуальность выявления путей совершенствования системы местного налогообложения, повышения

его роли в социально-экономическом развитии муниципальных образований

в условиях становления налогового федерализма в РФ.

**Степень разработанности проблемы.**Исследованию вопросов  
*Ы*социально-экономического содержания, основ построения и механизмов

функционирования налогов и налоговой системы в целом посвящены

фундаментальные труды представителей экономической и философской

мысли: А. Смита, Д. Рикардо, А. Вагнера, Ф. Кенэ, Д.М. Кейнса, А. Питу, М.

Фридмена, А. Исаксена, К. Гамильтона, Т. Гульфасона, Ф. Нити, Р.

Масгрейва, П. Самуэльсона, К. Валлиха, X. Мюллера, П. Прудона, Ф.

Холцмана, Б. Франклина, Л. Эрхарда и ряда других ученых.  
) Вопросы построения налогового федерализма в РФ и эффективного

распределения налоговых доходов между звеньями бюджетной системы

находятся в центре внимания видных российских экономистов: О.В.

Богачевой, А.Г. Бирюкова, А.З. Дадашева, В.И. Матюкова, Л.П. Павловой,

В.Г. Панскова, С.Г. Пепеляева, Г.Б. Поляка, К.В. Седова, Р.Г. Сомоева,. А.А.

Сурикова, Д.Г. Черника, М.И. Яндиева и др.

В целом значительный вклад в обосновании теоретических и

практических аспектов построения системы местного налогообложения  
*ff$/*внесли в истории дореволюционной и в советской эпохе такие

отечественные ученые как: М.М. Богословский, СВ. Веселовский, П.П.

Гензель, А.А. Исаев, Е.Н. Королева, В.А. Лебедев, Н.Н. Ровинский, А.В.

Сигиневич, И.Х. Озеров, В.Н. Твердохлебов.

Актуальные проблемы местного налогообложения рассматриваются в

работах А.В. Брызгалина, А.С. Бурдаковой, Е.Н. Королевой, Н.В. Кошкина,

В.И. Потапова, Н.В. Понамаревой, И.В. Прониной, В.В. Томарова.  
*(М*При всей важности проведенных исследований ряд теоретических и

методических аспектов рассматриваемой проблемы остаются недостаточно

разработанными. Выработка целостной концепции системы местного

налогообложения, конструирование действенного механизма ее

функционирования в условиях развития налогового федерализма не  
завершены и как следствие крайне низкая фискальная и регулирующая роль  
местных налогов в современной налоговой системе РФ.  
*jk*Таким образом, объективная необходимость дальнейших

теоретических и практических разработок в обозначенной области, послужила основанием для выбора темы диссертационной работы, определило ее *цель и задачи.*

**Цель диссертационной работы**состоит в том, чтобы на основе исследования и анализа научного и практического опыта взимания местных налогов выработать рекомендации по повышению эффективности системы местного налогообложения в условиях построения налогового федерализма

**'\*' рф.**

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих *конкретных задач:*

*-*уточнение понятия "налоговый федерализм", принципов его построения и  
разграничения налогов по уровням бюджетном системы в условиях развития  
бюджетно-налоговой реформы в РФ;

- исследование эволюции формирования системы местного налогообложения  
*{ф*и его теоретико-методологической основы;

- анализ региональных проблем налогообложения и уровня поступлений в  
бюджетную систему местных налогов (по материалам Республики Дагестан);

- исследование и анализ методических аспектов планирования и  
прогнозирования уровня налоговых поступлений в местные бюджеты;

- обобщение и анализ зарубежного опыта построения системы местного  
налогообложения, выявление прогрессивных элементов и возможностей его

**/j4[**использования в условиях РФ;

- обоснование научно-практических рекомендаций по развитию налогового  
федерализма и повышению эффективности системы местного  
налогообложения в современной России.

**Объектом**исследования является система местного налогообложения в условиях развития налогового федерализма в РФ.

**Предметом**исследования выступают теоретические и практические проблемы построения эффективной системы местного налогообложения и налогового федерализма в условиях проводимых в РФ социально-экономических преобразований.

**Теоретической и методологической основой исследования**явились фундаментальные труды и научные разработки отечественных и зарубежных ученых по исследуемой проблеме, а также материалы научных конференций и семинаров по вопросам построения системы местного налогообложения и бюджетно-налогового федерализма в РФ.

**Нормативно-правовую базу**исследования составили Конституция РФ и Конституция Республики Дагестан (РД), Налоговый и Бюджетный кодексы РФ, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральные и региональные законы о порядках исчисления и взимания местных налогов, методические рекомендации, инструкции и другие нормативные акты в области местного налогообложения.

**Инструментарно-методический аппарат работы.**В ходе исследования применялись как общенаучные методы исследования (наблюдение, логический и структурно-функциональный анализ, экономический анализ, комплексность, аналогия), так и специальные приемы и процедуры (сравнение и обобщение, выборка и группировка).

**Информационно-эмпирической базой**исследования послужили статистические данные Федеральной службы по статистики России и Управления федеральной службы статистики по Республике Дагестан, отчетно-аналитическая информация Министерства финансов РФ и РД, Управления Федеральной налоговой службы РФ по Республике Дагестан, результаты социологических опросов и обследований, проведенных

автором в финансовых органах, концептуальные разработки УФНС РФ по РД, а также фактические данные, опубликованные в периодической печати.

**Научная новизна**диссертационной работы состоит в развитии теоретических положений и разработке практических рекомендаций по повышению эффективности системы местного налогообложения в условиях становления налогового федерализма в РФ.

В процессе проведенного исследования автором получены следующие *научные и практические результаты,*обладающие новизной:

- дана авторская трактовка понятия "налоговый федерализм" и уточнены  
принципы его построения. Под налоговым федерализмом предлагается  
понимать не только разграничение и распределение налогов между уровнями  
государственной власти и местного самоуправления, но и предоставление  
налоговой инициативы региональным и местным органам власти;

в процессе исследования эволюции становления местного налогообложения России и Дагестана уточнены основы построения системы местного налогобложения, выделены уровни ограничений налоговых полномочий местных органов власти и обоснована необходимость приоритетного учета принципа "услуга - возмездность" при взимании местных налогов;

- на основе комплексного анализа региональных проблем  
налогообложения и оценки поступлений местных налогов выделены факторы

" сдерживающие уровень их мобилизации в бюджетную систему РФ и РД и разработан механизм по улучшению их собираемости на современном этапе; обоснован комплекс научно-практических рекомендаций по развитию налогового федерализма в РФ, совершенствованию системы местного налогообложения, повышению его роли в социально-экономическом развитии муниципальных образований;

- разработан механизм усиления фискальной и регулирующей роли  
имущественных налогов как за счет совершенствования методики

исчисления и взимания налога на имущество физических лиц, реформирования системы льгот по налогу на имущество организаций, так и за счет введения налога на прирост рыночной стоимости имущества;

- предложена методика прогнозирования уровня налоговых поступлений на основе оценки налогового потенциала местных бюджетов в условиях развития налогового федерализма РФ.

Практическая значимость проведенного исследования заключается в разработке конкретных предложений и рекомендаций по развитию налогового федерализма, созданию эффективной системы распределения и разграничения налогов между уровнями бюджетной системы, совершенствованию основ и механизма исчисления местных налогов, улучшению их собираемости, которые могут быть использованы в процессе дальнейшего совершенствования налогового законодательства и в практической работе фискальных органов. Обоснованные автором рекомендации по реформированию системы местных налогов могут значительно повысить эффективность налогообложения на местном уровне.

Предложенная в работе методика прогнозирования уровня налоговых поступлений на основе оценки налогового потенциала позволит повысить эффективность налогового планирования, определить резервы роста налогового потенциала и тем самым будет способствовать улучшению финансового положения местных бюджетов.

Материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе ДГУ в процессе преподавания курсов «Основы теории и истории налогообложения», «Налоги и налогообложение», «Налоговая система РФ», «Налоговое планирование и прогнозирование», а также специального курса «Региональные и местные налоги».

**Апробация.**Основные выводы и предложения отражены в научных статьях автора, опубликованы в сборниках и в материалах периодической

печати, а также докладывались и получили одобрение на республиканских,  
региональных, Всероссийских и Международных научно-практических  
конференциях.  
ф Предложенная автором методика прогнозирования уровня налоговых

поступлений на основе оценки налогового потенциала местных бюджетов принята к использованию ИФНС РФ по Кировскому району г.Махачкала РД.

**Публикации.**По теме диссертации соискателем опубликовано 4 работы общим объемом **2,1**п.л.

**Структура и объем работы.**Диссертационная работа состоит из  
введения, трёх логически взаимосвязанных глав и заключения, приложений  
~ и списка использованной литературы. Общий объем диссертационной

работы составляет 127 страниц. Расчетно-графический материал отражен на 10 таблицах, 2 рисунках и 4 приложениях. Список использованной литературы составляет 93 наименования.

**На защиту выносятся следующие научные положения:**

авторское уточнение понятия «налоговый федерализм» и принципы его построения;

основы построения системы местного налогообложения;

*Щ)*- механизм улучшения собираемости местных налогов на современном

этапе;

комплекс научно-практических рекомендаций по совершенствованию местного налогообложения в условиях развития налогового федерализма в ' РФ;

механизм усиления фискальной и регулирующей роли имущественных налогов;

,gj - методика прогнозирования уровня налоговых поступлений на основе

оценки налогового потенциала местных бюджетов РФ.

**Во введении**обосновывается актуальность темы, определены степень разработанности поставленной проблемы, сформулированы цель и задачи

исследования, указаны предмет, объект, теоретическо-методологическая и информационная база исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость диссертационной работы.

**,ф! В первой главе "Становление местного налогообложения в**

**условиях развития налогового федерализма в РФ"**раскрываются тенденции и проблемы становления бюджетно-налогового федерализма в РФ, выделяются принципы, которые должны быть положены в основу построения налогового федерализма, а также методы разграничения и распределения налогов между звеньями бюджетной системы. Далее в данной главе рассматривается генезис механизма формирования системы местного налогообложения РФ и Республики Дагестан, отмечаются позитивные моменты и недостатки в эволюции ее становления. На основе изучения исторического наследия, а также критического анализа дискуссионных вопросов построения налоговых систем на местном уровне выделены принципы построения современной системы местного налогообложения.

**Во второй главе «Анализ и оценка эффективности современной практики местного налогообложения»**рассматриваются местные налоги в

*0J*период становления и развития рыночных отношений, выявляются

региональные проблемы налогообложения и проводиться анализ поступлений местных налогов в бюджетную систему Республики Дагестан, дается оценка эффективности фискальных органов по их мобилизации в бюджет, а также выявляются факторы, ослабляющие фискальную и регулирующую роль системы местного налогообложения.

**В третьей главе «Повышение роли местных налогов в социально-**

***<А*экономическом развитии муниципальных образований»**изучен, обобщен

и проанализирован зарубежный опыт системы местного налогообложения с точки зрения возможности его использования в современной России, обоснованы приоритетные направления совершенствования местных налогов

в условиях РФ, а также предложена методика объективного планирования и прогнозирования уровня налоговых поступлений.

В заключение диссертационной работы сформулированы итоговые выводы и предложения проведенного исследования. Результаты исследования позволили нам выделить такие направления совершенствования системы местного налогообложения, в целях повышения ее эффективности в условиях развития налогового федерализма РФ, как: дальнейшее реформирование системы разграничения и распределения налоговых доходов между звеньями бюджетной системы; совершенствование методологических основ построения системы местного налогообложения и методики исчисления и взимания местных налогов, усиления их роли в социально-экономическом развитии муниципальных образований; разработка методики планирования и прогнозирования уровня налоговых поступлений на основе оценки и использования показателя налогового потенциала; расширение реальной налоговой самостоятельности местных органов власти при одновременном повышении их ответственности за эффективное использование налогового потенциала, обеспечения единства налогового пространства и соблюдения федерального законодательства.

## Развитие бюджетно-налогового федерализма в России

Анализ развития бюджетных систем разных стран показывает, что на начальных этапах их становления и развития, а также в периоды усиления централизации государственного управления повышается роль центральных бюджетов. Однако с более активным внедрением рыночных механизмов центр тяжести постепенно смещается на более низкие уровни управления и получают развитие местные бюджеты.

Аналогичные процессы происходят и в России, в связи с переходом к рыночной экономике расширяется самостоятельность субъектов хозяйствования и органов управления всех уровней. Расширение прав местных органов власти сопровождается ростом их бюджетов, изменением механизма их формирования и использования в целях обеспечения комплексного социально-экономического развития. Однако в условиях рыночной экономики социально-экономическое развитие территорий происходит неравномерно, наряду с благополучными образуются и регионы с хронической безработицей, острыми социальными проблемами, дефицитными местными бюджетами.

Основной задачей налогового федерализма является обеспечение единства Российского федеративного государства и стабильности его социально-экономического развития на основе удовлетворения потребностей в денежных средствах всех уровней власти и управления, достигаемого за счет рационального, оптимального перераспределения изымаемой в виде налогов части ВВП между звеньями бюджетной системы.

По мнению автора, налоговый федерализм предполагает не просто разграничение федеральным законом налогов между уровнями власти, а при их недостаточности на территориальном уровне — распределение федеральных регулирующих налогов между ними по нормативам, но и, что очень важно, предоставление налоговой инициативы региональным и местным органам власти в пределах единого налогового пространства в стране. В этом, на наш взгляд, заюпочается полнота содержания данного понятия.

Реализация указанной выше задачи налогового федерализма требует решения следующих двух взаимосвязанных проблем:

- юридического закрепления полной ответственности федеральных, региональных и местных органов власти за решение всех финансово -экономических задач функционирования общества, т. е. разграничение предметов ведения между различными уровнями власти и управления;

- поиска формулы распределения налоговых источников доходов между всеми уровнями бюджетной системы в соответствии с первой проблемой (задачей).

## Система местного налогообложения в условиях формирования рыночных отношений

Переход к рыночным отношениям, признание налогов и сборов в качестве основного источника бюджетных доходов повлекло возрождение их региональной и местной составляющей. Закон об основах налоговой системы 1991г. установил ряд региональных и местных налогов и сборов (ст. 20, 21). Анализ этих платежей позволил сделать автору вывод, что в основу включения конкретных налогов в соответствующие перечни был положен -подход, применявшийся еще в СССР.

Как отмечалось выше (гл. 1.2.) региональным по сути в советское время был только один сбор - на нужды образовательных учреждений. То есть системы региональных налогов и сборов как таковой фактически не существовало . Из числа местных налогов фискальное значение имел только налог на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы, рассчитываемый на основе выручки от реализации и признаваемый наряду с налогом на пользователей автодорог нерыночным и экономически вредным \

Из анализа элементов местных налогов и сборов следует, что они приходились на мелкие источники, администрирование которых затруднительно из центра. Такой остаточный принцип формирования местной налоговой системы, вполне обоснованно применяемый в советское время, не мог отвечать задачам, полномочиям и гарантиям местных органов власти, вытекающих из Конституции РФ.

С начала рыночных преобразований (1991г.) и по современный период (2004г.) фискальная роль местных налогов и сборов продолжается оставаться весьма низкой (их удельный вес не превышает 2-6% от общей суммы доходных источников консолидированного бюджета РФ). Это свидетельствует о серьезном ослаблении налоговой базы, о высокой доле централизации доходов, формируемых на местах. Так в 1994г. доля местных налогов в бюджете г. Москвы составила лишь 4,6%32. В структуре бюджетных доходов г. Костромы за 1997г. местные налоги и сборы составили 10, 5%33. В Республике Дагестан в период 1992-1998гг. удельный вес местных налогов и сборов в налоговых доходах консолидированного бюджета РД не превышал 5%.

Столь малое фискальное значение местных налогов и сборов показывает, что их основная функция - обеспечение доходов публичных образований - не достигается. Следовательно, в основу местной налоговой системы должны быть положены иные принципы. Во всяком случае, советский путь закрепления за местами налогов и сборов «по остаточному принципу» в настоящее время показал свою неэффективность.

В условиях формирования рыночных отношений, система местных налогов и сборов в РФ неоднократно изменялась как в сторону увеличения их количества, так и в сторону сокращения. В 1992 году Законом РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» было установлено право республиканских (в составе РФ), краевых, областных органов представительной власти на введение 3 видов региональных налогов и местных органов - на введение 21 вида местных налогов и сборов.

## Прогрессивные элементы зарубежного опыта местного налогообложения и возможности его использования в условиях РФ

Германия является одной из немногих стран, где применяется не только вертикальное, но и горизонтальное выравнивание доходов. Высокодоходные земли (Бавария, Вюртемберг, Северный Рейн-Вестнфалия), перечисляют часть своих финансовых ресурсов менее развитым землям (Саксония, Шлезвиг-Голштейн). Это достижение многолетнего развития налоговой системы.

Основными видами налогов являются: подоходный налог на физических лиц, налог на прибыль корпорации, НДС, промысловый налог, налог на имущество, поземельный налог и др. Промысловый налог является одним из основных местных налогов, которым облагаются предприятия, товарищества, физические лица, занимающиеся промысловой, торговой и другими видами-деятельности. Базой для исчисления налога служит прибыль от занятия промыслом и капитал компании. Ставка по данному налогу определяется муниципальными органами.

Многие специалисты критике подвергают то обстоятельство, что обложению подлежит имущественная часть предприятия, что частично ставит налогообложение вне зависимости от получаемой прибыли. Это ведёт к тому, что предприятие, которое несёт убытки тоже должно отчислять налоги в местный бюджет, поэтому поступления по этому налогу могут быть весьма нестабильными48.

Поземельным налогом облагаются предприятия сельского и лесного хозяйства, земельные участки компаний и физических лиц. Ставка по данному налогу обычно составляет 1,2%. Государственные предприятия и религиозные учреждения освобождены от поземельного налога.

Муниципалитеты, определяя величину поземельного налога разграничивают, отведённые под сельскохозяйственные угодья, под лесные хозяйства и прочие земельные участки.

Наиболее давние традиции имеет в Германии налог на собственность. Налоговая ставка на совокупное имущество физического лица составляет 1%. Обложению подлежит недвижимое имущество, яхты, драгоценности, ценные бумаги, банковские счета и т.д. Пониженной ставкой облагаются имущества в сельском и лесном хозяйстве. Имущество стоимостью до 120 тыс. марок налогом на имущество не облагается. Переоценка имущества происходит каждые три года.

Налог на имущество предприятий также подвергается критике, поскольку имущество подлежит тройному обложению: промысловым налогом, поземельным налогом и налогом на собственность. В отличие: от других местных налогов, данный налог нельзя относить на издержки производства и вычитать из налогооблагаемой прибыли. Налог на имущество предприятий подлежит уплате, даже если фирма завершит финансовый год с убытками.

В Германии существуют три вида долевых налогов (подоходный налог, налог на доходы с корпораций, НДС). Следует отметить, что указанные налоги приносят около 75% всех налоговых поступлений в стране. Органы местного самоуправления получают отчисления от подоходного налога пропорционально сумме налога, собранной ими на подведомственных территориях