Кузнецова, Ольга Сергеевна. Регулирование налоговых источников местных бюджетов в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Кузнецова Ольга Сергеевна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2013.- 206 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/1467

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретико-методологические вопросы формирования и регулирования налоговыхисточников доходной базы местных бюджетов 12**

1.1. Экономическое содержание доходной части бюджетов муниципальных образований 12

1.2. Особенности формирования и регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов в России 28

1.3. Тенденции регулирования налоговых доходов местных бюджетов в зарубежных странах

**ГЛАВА 2. Прикладные аспекты функционирования и регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов 60**

2.1. Финансовое обеспечение бюджетов муниципальных образований 60

2.2. Особенности формирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов 75

2.3. Роль специальных налоговых режимов в наполнении местных бюджетов 94

**ГЛАВА 3. Перспективные направления регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов 114**

3.1. Направления реформирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов 114

3.2. Современные подходы к налоговому регулированию доходной базы местных бюджетов 135

Заключение 149

Список литературы

* [Особенности формирования и регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов в России](http://www.dslib.net/finansy/regulirovanie-nalogovyh-istochnikov-mestnyh-bjudzhetov-v-rossijskoj-federacii.html#5271601)
* [Тенденции регулирования налоговых доходов местных бюджетов в зарубежных странах](http://www.dslib.net/finansy/regulirovanie-nalogovyh-istochnikov-mestnyh-bjudzhetov-v-rossijskoj-federacii.html#5271602)
* [Особенности формирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов](http://www.dslib.net/finansy/regulirovanie-nalogovyh-istochnikov-mestnyh-bjudzhetov-v-rossijskoj-federacii.html#5271603)
* [Современные подходы к налоговому регулированию доходной базы местных бюджетов](http://www.dslib.net/finansy/regulirovanie-nalogovyh-istochnikov-mestnyh-bjudzhetov-v-rossijskoj-federacii.html#5271604)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования** обусловлена необходимостью поиска новых направлений бюджетно-налоговых преобразований. Особой актуальностью отличается проблема обеспечения самостоятельности местных бюджетов, поскольку объем финансов местного самоуправления не обеспечивает выполнение роли, которую местные органы власти призваны играть в жизни населения в соответствии с возложенными на них обязанностями Конституцией России. В настоящее время имеет место существенное несоответствие между совокупностью вопросов, за которые отвечают органы местного самоуправления и его финансовыми возможностями, что обусловлено недостатками регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов.

Значительная дифференциация территорий по их экономическим, социальным, географическим и историческим условиям порождает ряд проблем, возникающих в ходе реализации бюджетно-налоговых преобразований. В свою очередь состояние местных бюджетов зависит от производственного и финансового положения предприятий, а также уровня доходов населения, во многом определяемых характером проводимой социальной и налоговой политики. Проводя налоговую политику, государство в процессе перераспределения созданного национального дохода может управлять национальным хозяйством, оказывая влияние на процесс производства (стимулировать или сдерживать его развитие), рыночные отношения и опосредованно на социальные процессы.

На современном этапе реформирования активно реализуется общая концепция развития налоговой системы, направленная на стабилизацию налоговой нагрузки и обеспечение рациональной и справедливой системы налогообложения. Так, например, планируется замена местных налогов и налога на имущество организаций налогом на недвижимость, с 01.01.2013 года введена патентная система налогообложения.

Проблема поиска оптимального финансово-бюджетного взаимодействия актуальна не только для России, но и практически для всех федеративных государств. При этом мировой опыт не дает универсальных решений – государственное устройство, распределение налоговых и бюджетных полномочий, методы межбюджетного взаимодействия в каждой стране имеют национальные особенности. Вместе с тем, целый ряд отдельных проблем по избранной тематике имеет решение в мировой практике, поэтому учет ее достижений и уроков представляется необходимым и целесообразным; позволяет определить направления, по которым стоит двигаться для поиска резервов пополнения местных бюджетов и принятия обоснованных финансовых решений органами власти в отношении регулирования бюджетных доходов. Таким образом, актуальность разрабатываемой проблематики предопределила выбор темы данной диссертационной работы.

**Степень научной разработанности проблемы.** Исследованию вопросов социально-экономического содержания, основ построения и механизмов функционирования налогов и налоговой системы в целом посвящены фундаментальные труды таких представителей экономической мысли как: Вагнер А., Викселль К., Витте С.Ю., Кейнс Д.М., Кенэ Ф., Лаффер А., Мюллер Х., Нитти Ф., Пигу А.С., Рикардо Д., Самуэльсон П., Смит А., Соколов А., Тургенев Н.И., Янжул И.И. и ряда других ученых.

Вопросы построения налогового федерализма в России 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, С.Е. Лариной, Ю.И. Любимцева, В.И. Матюкова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, Б.Е. Пенькова, С.Г. Пепеляева, Г.Б. Поляка, В.М. Родионовой, Р.Г. Седова, В.К. Сенчагова, А.А. Сурикова, Д.Г. Черника, М.И. Яндиева и др.

Значительный вклад и обоснование теоретических и практических аспектов построения системы местного налогообложения внесли такие отечественные ученые как: М.М. Богословский, С.В. 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, Н.А. Ширкевич и др.

Актуальные проблемы местного налогообложения рассматриваются также в работах А.В. Брызгалина, А.С. Бурдаковой, Н.В. Кошкина, В.И. Потапова, А.Ю. Рыманова, Л.И. Прониной, В.В. Томарова, Н.Н. Тютюрюкова.

Большой интерес представляют диссертационные исследования, посвященные бюджетно-налоговой проблематике: З.С. Андиевой, М.Ю. Березина, Н.М. Бобошко, С.П. Волохова, Т.В. Дорониной, М.В. Мишустина, Е.В. Николаенко, Н.В. Салиной, М.М. Тамбиева и других авторов.

В тоже время материалы выполненных научных исследований по проблемам формирования и увеличения финансовых ресурсов муниципальных образований не дают окончательных и бесспорных рекомендаций. Изменяющееся законодательство, практический опыт вызывают необходимость продолжения исследований по рассматриваемой проблематике для научного обоснования механизмов укрепления муниципальных финансов, и в первую очередь, местного бюджета.

Выработка целостной концепции системы местного налогообложения, конструирование действенного механизма ее функционирования в условиях развития налогового федерализма не завершены и, как следствие, в них преобладает крайне низкая фискальная и регулирующая роль местных налогов в современной налоговой системе РФ.

Поэтому актуальность отмеченных выше проблем, их недостаточная изученность и обусловила выбор темы, цели, задач, объекта и предмета настоящей работы.

**Целью диссертационного исследования** является развитие теоретических положений, разработка методических и практических рекомендаций по формированию и регулированию налоговых источников местных бюджетов в условиях развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Для достижения намеченной цели в работе поставлены следующие **задачи**:

- раскрыть теоретические и методологические аспекты формирования налоговых источников местных бюджетов;

- выявить тенденции регулирования налоговых доходов местных бюджетов в зарубежных странах;

- оценить финансовое обеспечение и налоговый потенциал местных бюджетов субъектов Российской Федерации;

- предложить алгоритм сбора и анализа экономических показателей финансово-хозяйственной деятельности субъектов малого и среднего бизнеса, позволяющий объективно оценить эффективность ее результатов и планируемый объем налоговых поступлений в бюджет;

- обосновать возможности расширения налоговых источников доходной базы местных бюджетов и разработать основные направления совершенствования нормативного регулирования в этой сфере.

**Объектом исследования** является формирование и регулирование налоговых источников местных бюджетов в условиях развития местного самоуправления в Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают финансово-экономические отношения, возникающие в процессе формирования и регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов.

**Область исследования** диссертационной работы соответствует пунктам 2.9. «Концептуальные основы, приоритеты налоговой политики и основные направления реформирования современной российской налоговой системы», 2.17. «Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике» Паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит.

**Теоретическую основу** составили фундаментальные труды и научные разработки отечественных и зарубежных ученых по исследуемой проблеме, монографии, публикации в периодических изданиях, материалы научных конференций и семинаров по вопросам системы местного налогообложения и бюджетно-налоговой политики.

**В методологическом отношении** диссертация базируется на принципах диалектической логики. В работе использованы как общенаучные методы исследования: логического, статистического, системного и экономического анализа, методы экспертных оценок и прогнозирования, так и специальные приемы и процедуры: сравнение и обобщение, выборка и группировка, экономико-статистические методы (исчисление средних и относительных величин, группировки, таблицы, динамические ряды и графики, сравнительный и финансово-экономический анализ).

**Эмпирической базой** послужили законодательные акты федерального и регионального уровней, данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, отчетно-аналитическая информация Федеральной налоговой службы и Министерства финансов Российской Федерации, официальные сайты органов местного самоуправления, результаты социологических опросов и обследований, информационные Интернет порталы.

**Основные научные результаты**, полученные лично автором, и их научная **новизна** заключаются в следующем:

определены концептуальные подходы к регулированию налоговых источников местных бюджетов; конкретизирован и дополнен понятийный аппарат в отношении уточнения содержания и взаимосвязи таких понятий как «налоговый источник (источник налога)», «налоговый источник доходной базы местных бюджетов», «налог», что позволяет использовать возможности регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов с целью ее увеличения;

аргументированы перспективы налогообложения недвижимости, которые предусматривают совершенствования действующего порядка налогообложения земли и имущества, а также обоснованы предложения по изменению нормативного регулирования этих налогов, позволяющие учитывать социальный аспект управления налоговыми доходами местных бюджетов;

проведена оценка результативности применения специальных налоговых режимов, на основе которой определены резервы увеличения налоговых доходов местных бюджетов; сделан вывод о необходимости отмены единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в связи с введением патентной системы налогообложения; определены направления совершенствования порядка исчисления упрощенной системы налогообложения и единого сельскохозяйственного налога, которые позволят увеличить размер исчисленного единого налога к уплате в бюджет и повысить результативность мероприятий налогового контроля;

разработаны меры по усилению фискальной и социальной функции налога на доходы физических лиц, основанные на применении прогрессивной шкалы налогообложения;

предложен алгоритм сбора и анализа состояния и изменения экономических показателей финансово-экономической деятельности субъектов малого и среднего бизнеса, позволяющий объективно оценить эффективность результатов экономической деятельности данной категории налогоплательщиков и обосновать планируемый объем налоговых поступлений в бюджет, а также определить ориентиры социально-экономического развития территории.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** состоит в том, что реализация предложенных рекомендаций и обоснованных выводов позволит укрепить финансовую базу местных бюджетов, в первую очередь, за счет налоговых поступлений.

Практическое значение имеют:

методика исчисления налога на доходы физических лиц на основе прогрессивной шкалы налоговых ставок;

меры по усилению фискальной и социальной функции налогов, формирующих местные бюджеты, за счет совершенствования нормативных актов, сдерживающих взыскание местных налогов;

алгоритм сбора и анализа экономических показателей финансово-экономической деятельности субъектов малого и среднего бизнеса.

Отдельные положения диссертационного исследования могут быть использованы в качестве ориентиров для дальнейшего совершенствования нормативных актов, регулирующих налогообложение граждан и субъектов малого и среднего бизнеса. Материалы диссертационного исследования применимы в преподавании дисциплин «Управление бюджетными ресурсами на региональном и муниципальных уровнях», «Особенности налогообложения малого и среднего предпринимательства», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Доходы бюджетов», «Налоги и налогообложение» для бакалавров, курсов, включенных в магистерские программы, а также в спецкурсах по проблематике реформирования налоговой системы.

**Апробация работы** результатов исследования осуществлена на четырех научно-практических конференциях: «Инновационная стратегия развития экономики России: финансовое обеспечение, проблемы и перспективы» (Москва, 2009), «Экономика, социология, право: новые вызовы и перспективы» (Волгоград, 2012), «Современные проблемы гуманитарных и естественных наук» (Волгоград, 2012), «Теоретические и практические аспекты экономики и менеджмента» (Новосибирск, 2012).

По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 4,3 п.л., в том числе 4 статьи в журналах из перечня ВАК Минобрнауки России общим объемом 2,9 п.л. и в электронном журнале «Экономика, предпринимательство и право».

**Структура** диссертационной работы обусловлена общей концепцией, поставленными задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы. Ее содержание раскрывается в следующей последовательности.

**Введение**

## Особенности формирования и регулирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов в России

Разделение налоговых доходов между уровнями бюджетов обеспечивает вертикальную сбалансированность, но, в то же время не создает заинтересованности региональных и местных органов власти в развитии налоговой базы и создании благоприятного инвестиционного климата. Учитывая недостатки функционирования межбюджетных отношений, в 2001 г. была разработана Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.83, в одном из направлений которой было уделено внимание вопросу разграничения налоговых полномочий и доходных источников, актуальность которых сохраняется и в настоящее время. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» // Собрание законодательства РФ, 2001. № 34. Ст. 3503. В ходе анализа удельного веса налоговых доходов в общем объеме собственных доходов установлено, что в 2011 году в структуре собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы занимают 39,1% в среднем по Российской Федерации. В 42 субъектах Российской Федерации удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов превысил вышеуказанное среднее значение, в 41 субъекте Российской Федерации он был ниже среднего уровня по Российской Федерации.

Перечень субъектов Российской Федерации с максимальным и минимальным удельным весом налоговых доходов в общем объеме собственных доходов местных бюджетов в 2011 году Субъекты РФ с наибольшим удельным весом налоговых доходов в собственных доходах % Субъекты РФ с наименьшим удельным весом налоговых доходов в собственных доходах % Липецкая область 55,0 Республика Ингушетия 19,9 Приморский край 54,1 Республика Дагестан 21,6 Калужская область 53,3 Ямало-Ненецкий автономный округ 21,7 Тульская область 52,9 Чукотский автономный округ 23,1 Московская область 52,4 Амурская область 25,3 Астраханская область 50,1 Сахалинская область 25,4 Пермский край 50,0 Кемеровская область 26,8 Брянская область 49,8 Республика Тыва 27,5 Республика Хакасия 49,4 Чеченская Республика 27,7 Ростовская область 48,9 Камчатский край 28,1 Республика Адыгея (Адыгея) 48,3 Республика Мордовия 29,0 Следует отметить, что в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований в 2011 году осуществляется крайне неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется 64,6% (568,1 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов - 26,3% (230,9 млрд. рублей) и лишь 9,1% (80,0 млрд. рублей) - в бюджетах

Наряду с общепринятыми классификациями налогов по принадлежности к уровню власти и управления и по полноте налоговых прав пользования налоговыми поступлениями представляет интерес группировка налогов по удельному весу в общей сумме налоговых поступлений в местные бюджеты в целом по России.

Так, из приложения 9 следует, что местные бюджеты РФ формируют два федеральных налога - налог на доходы физических лиц (далее - НДФЛ), налог на прибыль организаций; региональные - налог на имущество организаций, транспортный налог; местные - налог на имущество физических лиц, земельный налог; специальные налоговые режимы - единый налог на вмененный доход, упрощенная система налогообложения, единый сельскохозяйственный налог. Группировка налогов, формирующих местные бюджеты в целом по Российской Федерации, представлена в приложении 10 и в Таблице 2.5.

Группа Доля налогов в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов Наименование налогов 1-я более 50% Налог на доходы физических лиц 2-я от 5% до 50% Земельный налог, единый налог на вмененный доход 3-я менее 5% Единый сельскохозяйственный налог, упрощенная система налогообложения, транспортный налог, налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц, налог на прибыль Группировка налогов по их удельному весу в общей сумме налоговых доходов этих бюджетов РФ показывает, что формирование доходов этих бюджетов происходит прежде всего за счет федерального налога на доходы физических лиц, который выступает в роли регулирующего налога (см. Рисунок 2.6).

Как видно на Рисунке 2.6 в 2010 году произошло снижение доли налога на 2%, но к 2011 году она выросла до 82% или 4/5 бюджета. Данное обстоятельство связано с тем, что субъекты РФ стали передавать большие суммы налога на доходы физических лиц в распоряжение местных бюджетов для выполнения поставленных перед ними задач по социально-экономическому развитию.

В соответствии с пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации субъекты Российской Федерации обязаны передать в местные бюджеты налог на доходы физических лиц по единым и (или) дополнительным нормативам отчислений с учетом условий зачисления в эти бюджеты не менее 10 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. В 2011 году дополнительные поступления в местные бюджеты налога на доходы физических лиц в порядке исполнения указанной нормы оцениваются в 137,7 млрд. рублей или 23,7% от общей суммы поступления данного налога в 2011 году.

Общий объем доходов, полученных местными бюджетами в связи с закреплением субъектами Российской Федерации налога на доходы физических лиц (обязательного и дополнительного сверх установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации), составил 162,7 млрд. рублей или 11,7 процентов доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации от указанного налога (без учета Москвы и Санкт-Петербурга).

## Тенденции регулирования налоговых доходов местных бюджетов в зарубежных странах

Закрепление налогов, уплачиваемых в связи с применением специальных налоговых режимов, за бюджетами субъектов РФ и местными бюджетами, предоставление права органам местного самоуправления самим вводить единый налог на вмененный доход для отдельных видов предпринимательской деятельности явилось значимым решением вопроса стабилизации доходной базы бюджетов данного уровня как мера, направленная на создание и развитие предприятий малого и среднего бизнеса.

Малый и средний бизнес - это существенная часть экономики, которая способна оперативно реагировать на изменения рынка. Важность малого и среднего бизнеса на территории России состоит еще и в том, что именно эта его часть может обеспечить решение не только экономических, но социальных проблем: стать основой для социальной защищенности населения через увеличение занятости, конкуренции в борьбе за работников на рынке труда и предоставление гражданам России возможности самим обеспечить себе достойный уровень жизни. Особенно это актуально для небольших городов и сельской местности, где крупные компании не представлены и работу может предоставить или государственный (муниципальный) сектор, или малый и средний биз 95 нес. Данная категория хозяйствующих субъектов обладает наибольшей мобильностью в условиях изменяющейся рыночной конъюнктуры и внедрения новых форм хозяйствования и технологий. Вместе с тем, развитие малого и среднего бизнеса должно быть связано с увеличением налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Во исполнение Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ и распоряжения Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009г. № 201-р во II квартале 2011 г. (по итогам 2010 года) Федеральной службой государственной статистики Российской Федерации проведено сплошное федеральное статистическое наблюдение за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства98. По предварительным итогам сплошного наблюдения в 2010 году количество субъектов малого и среднего предпринимательства составило 4 596 927 единиц, в том числе средних предприятий -25 846 малых, включая индивидуальных предпринимателей - 4 571 081. Вместе с тем, количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, фактически осуществляющих деятельность, составило всего 70%. Одной из задач сплошного наблюдения являлось формирование информации об отраслевой структуре малого бизнеса. В этих целях на основании представленной предприятиями и предпринимателями информации об осуществляемых ими видах экономической деятельности органами государственной статистики была проведена идентификация объектов по фактически осуществляемому основному виду деятельности. Основное количество малых и средних предприятий - юридических лиц осуществляют деятельность в сфере оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования - 40%, операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг - 23%, строительства, а также добычи полезных ископаемых, обрабатывающих производств, производства и распре 98 Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации [Электронный ресурс]

Индивидуальные предприниматели предпочитают реализовывать свою деятельность в торговле, сфере услуг и сельском хозяйстве. Более половины индивидуальных предпринимателей занимаются оптовой и розничной торговлей, ремонтом автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования - 56%, 11% - транспортной деятельностью и операциями с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг. Почти 8% индивидуальных предпринимателей работают в сельском хозяйстве (см. Рисунок 2.8). транспорт и связь обрабаты вающроител ьство

В соответствии положениями Налогового кодекса Российской Федерации большинство налогоплательщиков, осуществляющих финансово хозяйственную деятельность по указанным видам деятельности, ведут налоговый учет с применением специальных налоговых режимов.

Наиболее действенным способом поддержки малого бизнеса, безусловно, является установление такого режима налогообложения, который позволил бы улучшить экономическое положение существующих малых предприятий и дал толчок к развитию малого бизнеса в отраслях производственной сферы.

Специальные налоговые режимы могут предусматривать особый порядок определения элементов налогообложения, а также освобождение от обязанности по уплате отдельных налогов и сборов, обязательных при общем режиме налогообложения ( ст.ст. 13-15 НК РФ)99.

В зависимости от различных условий деятельности выбирается один из четырех специальных режимов налогообложения, но в некоторых случаях могут применяться несколько режимов одновременно: 1) система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог); 2) упрощенная система налогообложения; 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности; 4) патентная система налогообложения. Установление в России четырех специальных режимов налогообложения обусловлено тем, что они применяются для различных видов экономической деятельности и учитывают их специфику, состояние и значимость.

Специальные налоговые режимы создавались для целей учета особенностей экономической деятельности отдельных категорий налогоплательщиков, для противодействия уклонения от уплаты налогов, оптимизации механизма налогообложения посредством некоторого упрощения учета, вследствие чего

В ряде случаев упрощенная система налогообложения позволяет налогоплательщикам не только сократить количество налогов, но и платить налог по более низким ставкам, что является действенным способом поддержки субъектов малого предпринимательства. В определенной мере применение отдельных специальных налоговых режимов позволило снять конфликтность между налоговыми органами и налогоплательщиками, избавило последних от постоянного ожидания контролирующих органов, а для налоговых органов предоставило способ осуществлять в упрощенной форме контроль за налогоплательщиками.

Анализ применения специальных налоговых режимов субъектами малого и среднего бизнеса позволит определить резервы роста доходов местных бюджетов и даст возможность проводить обоснованную региональную политику.

Следует заметить, что на местах лучше известны условия работы предприятий малого бизнеса, и его развитие невозможно без государственной поддержки в лице органов местного самоуправления. В настоящее время бюджетный эффект от применения специальных налоговых режимов практически незаметен.

По данным Федеральной налоговой службы Российской Федерации по налогам, поступающим от специальных налоговых режимов, уплачиваемых в местные бюджеты в целом по России за период с 2008 по 2011 гг., кроме кризисного 2009 года, наблюдается тенденция к росту (см. Рисунок 2.9)100.

## Особенности формирования налоговых источников доходной базы местных бюджетов

Введение прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц в России может стать важным шагом на пути решения экономических и социальных задач, стоящих перед обществом и государством. Прогрессия НДФЛ компенсирует сокращение поступлений в бюджет из-за повышения необлагаемого дохода до уровня прожиточного минимума трудоспособного населения и одного ребенка. С учетом вышеизложенного, необходимо заметить, что в настоящее время налогу на доходы физических лиц отведена в основном регулирующая роль, выражающаяся в мероприятиях по легализации доходов населения, росту благосостояния населения с целью вложения свободных денежных средств в экономику страны.

Однако как следует из Таблицы 3.4, прогрессивная шкала исчисления налога на доходы физических лиц позволит более справедливо распределить налоговую нагрузку на доходы населения и индивидуальных предпринимателей. Вместе с тем, предлагаемый размер необлагаемого прожиточного минимума позволит повысить доходы граждан с размером месячной заработной платы до 50 тыс. руб. без ее повышения. Данная мера не повлечет увеличения расходов по оплате труда, уменьшающих налогооблагаемую прибыль организации. Кроме того, механизм проведения налоговыми органами выездных налоговых проверок станет менее трудоемким, так как налог, исчисляемый от

133 заработной платы, от продажи имущества и приобретения его в собственность по договорам наследования или дарения, а так же от дохода, полученного от предпринимательской деятельности, будет разбиваться в рамках определенного диапазона, что позволит определять определенную группу налогоплательщиков для проверки, при налогообложении которых возможно применение схем ухода от налогообложения.

Таким образом, в ходе рассмотрения направлений реформирования налогообложения доходов и имущества физических лиц, а также применения специальных налоговых режимов индивидуальными предпринимателями нами сделаны следующие выводы:

1. В настоящее время местные налоги не обеспечивают финансовую самостоятельность местных бюджетов, однако сложившаяся практика начисления, уплаты и взыскания имущественных налогов реализована на всей территории страны и имеет положительный опыт. Реформирование действующего местного налогообложения за счет внедрения налога на недвижимость повлечет за собой негативные экономические и социальные последствия для населения. Кроме того, информационные ресурсы, в которых регистрируются земля и имущество, не содержат полной информации по объектам собственности земли и имущества, что является препятствием для внедрения единого налога на недвижимость. В связи с этим с учетом сложившегося опыта на базе действующего механизма местного налогообложения необходимо совершенствовать законодательство с целью устранения недостатков в порядке регистрации имущества, исчисления и взыскания местных налогов, а также упорядочить и систематизировать информационное оповещение граждан по указанным вопросам. Проведение указанных мероприятий позволит мобилизовать резервы по увеличению налоговых поступлений от имущественных налогов в местные бюджеты.

2. Введение патентной системы налогообложения обусловлено достижением таких целей, как легализация малого бизнеса, пополняемость бюджета, привлечение населения к осуществлению предпринимательской деятельности.

Аналогичные цели государственной поддержки малого и среднего бизнеса преследовались в 2002 году с введением в Налоговый кодекс единого налога на вмененный доход. Сравнение порядка исчисления единого налога в бюджет на этих системах налогообложения привело к выводу о бюджетной неэффективности единого налога на вмененный доход и способа минимизации единого налога к уплате в бюджет для индивидуальных предпринимателей. Указанные специальные налоговые режимы являются конкурирующими и взаимозаменяемыми по отношению к другу. В связи с этим, с целью повышения налоговых доходов местных бюджетов и равномерном распределении налоговой нагрузки между налогоплательщиками необходимо вывести систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход из налоговой системы.

3. Социальное и экономическое значение налога на доходы физических лиц обуславливает необходимость изменения порядка его исчисления. Введение прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц с необлагаемой суммой прожиточного минимума трудоспособного населения и одного ребенка позволит увеличить доход малообеспеченной категории граждан и перераспределить налоговую нагрузку на доходы в сторону увеличения налоговых изъятий у граждан с высокими доходами. Вместе с тем регламентирование необлагаемого минимума, исходя из уровня прожиточного минимума, сложившегося в регионе, будет соответствовать сложившейся в нем экономической ситуации. Кроме того, данные меры позволят снизить издержки на администрирование данного налога, так как в соответствии с прогрессивной шкалой, вероятность применения схем ухода от налогообложения возможно только у граждан с высокими доходами.

Таким образом, обеспечение экономического роста в сфере налогового регулирования в условиях модернизации экономики должно быть реализовано через экономически обоснованные подходы, нацеленные на оценку экономического и социального эффекта налоговых изменений, обеспечивающих сбалансированность налоговой политики государства.

## Современные подходы к налоговому регулированию доходной базы местных бюджетов

Для повышения эффективности работы налоговых инспекций по мобилизации местных налогов в бюджет целесообразно активизировать и скоординировать работу различных министерств, ведомств и комитетов по выявлению дополнительных объектов налогообложения.

В то же время исследование показало, что несовершенство действующего механизма исчисления и взимания налога на имущество физических лиц и земельного налога не обеспечивает налоговой автономии местных бюджетов и требуют разработки мер по реформированию режима их применения, поскольку именно эти налоги обладают значительным потенциалом.

Местные налоги, по сравнению с другими налогами, имеют более стабильную налогооблагаемую базу. Такие налоги менее всего подвержены колебаниям в течение налогового периода и не зависят от результатов хозяйственной деятельности налогоплательщиков, что позволяет рассматривать их в качестве стабильных источников пополнения местных бюджетов. Однако анализ налоговых доходов местных бюджетов показал незначительное фискальное участие местных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований. Исследование показало, что в отношении налогов, формирующих местные бюджеты, темпы роста поступлений по местным налогам значительно отстают от темпов роста поступлений по федеральным налогам. При этом местные налоги обеспечивают незначительную долю суммы налоговых поступлений в налоговых доходах местных бюджетов (около 10%).

Существенным препятствием для более полного поступления земельного налога в бюджет, является отсутствие государственной регистрации многих земельных участков. Если пользование земельным участком осуществляется без регистрации права на него, например, при самовольном захвате земли, в этом случае отсутствует объект налогообложения, а, соответственно, и взыскание налога невозможно. Большой проблемой по-прежнему остается нецелевое использование земельных участков (размещение на участках под индивидуальное жилищное строительство моек автотранспорта, станций технического обслуживания, магазинов, многоквартирных жилых домов и офисных зданий).

Налоговым органам трудно также обеспечить поступление и налога на имущество физических лиц в местные бюджеты по ряду причин.

Во-первых, неполный учет объектов налогообложения. Массовый характер имеют факты уклонения владельцев вновь построенных жилых домов от своевременной регистрации своего имущества. Речь не идет об объектах, не завершенных строительством. Во-вторых, существенной проблемой является затягивание гражданами сроков государственной регистрации частных домовладений, что позволяет им в течение продолжительного времени не уплачивать налог на имущество физических лиц.

Кроме того, необоснованное предоставление и утверждение перечня льгот. При установлении ставок налога на имущество представительный орган может дифференцировать ставки в зависимости не только от суммарной инвентаризационной стоимости, но и от типа использования строения, а также освобождение от уплаты налога на имущество индивидуальных предпринимателей, применяющих специальные налоговые режимы.

В целях предотвращения неуплаты налогов в связи с наличием объектов незарегистрированного недвижимого имущества, необходимо законодательно утвердить порядок создания и работы комиссий, рабочих групп по выявлению объектов недвижимости, готовых к вводу в эксплуатацию и не зарегистрированных в органах регистрации. В состав комиссий и рабочих групп должны входить представители органов местного самоуправления, налоговые, правоохранительные органы и эксперты. Работа рабочих групп должна осуществляться через проведение рейдовых мероприятий, в ходе которых будет прово 153 диться осмотр объектов незавершенного строительства и по результатам комиссий выноситься акт о степени готовности объекта недвижимости к проживанию с вынесением решения органов местного самоуправления о принудительной регистрации объекта в органах регистрации и постановки на налоговый учет.

Кроме того, необходимо закрепить в Федеральном законе № 122-ФЗ срок подачи заявления о государственной регистрации, дополнив п. 3 ст. 4 этого Закона, изложив его в следующей редакции: «Граждане обязаны представить в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, документы для государственной регистрации в месячный срок со дня приобретения ими права на данное недвижимое имущество», а также необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации, по аналогии со ст. 116 Налогового кодекса Российской Федерации «Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе», предусматривающие ответственность за уклонение от государственной регистрации недвижимого имущества, что позволит начислять штрафы за подобные нарушения, урегулировать порядок взимания налогов и, как следствие, увеличить поступления от них в бюджет.

Вместе с тем внести изменения в Закон «О налоге на имущество физических лиц», предусмотрев предоставление льготы пенсионерам не по всем принадлежащим им строениям и помещениям, а только по недвижимости, предназначенной для проживания. В связи с чем, изменить главу Налогового кодекса «Специальные налоговые режимы» норму, содержащую минимальный перечень критериев использования имущества для осуществления предпринимательской деятельности, позволяющих освободить имущество индивидуального предпринимателя от налогообложения. Такими критериями могут, например, выступить наличие рекламных вывесок, документы регистрации контрольно-кассовой техники с указанием адреса, наличие на территории специального оборудования.