Масальская Марина Викторовна. Местные налоги как источник финансирования местного самоуправления в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Масальская Марина Викторовна; [Место защиты: Рос. эконом. акад. им. Г.В. Плеханова].- Москва, 2008.- 168 с.: ил. РГБ ОД, 61 08-8/1841

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Основы финансового обеспечения местного самоуправления в России 11

1.1 Развитие финансовой модели местного самоуправления в России 11

1.2 Роль и место местных налогов в бюджетно-налоговой системе Российской Федерации 23

1.3 Тенденции формирования российской системы местных налогов с учетом зарубежного опыта 40

Глава 2. Местные налоги как фактор экономической самостоятельности местного

самоуправления (на примере Рязанской области) 58

2.1 Налогово-бюджетная система и межбюджетные отношения в регионе 58

2.2 Анализ налоговых рычагов управления органов местного самоуправления и эффективности их использования 70

2.3 Оценка современного состояния системы местных налогов 84

Глава 3. Направления реформирования системы местных налогов и их реализация 100

3.1 Концепция реформирования системы местных налогов 100

3.2 Реформирование налога на имущество организаций в современных условиях 109

3.3 Дифференцированный подход к налогообложению имущества физических лиц 120

Заключение 139

Список использованной литературы 144

Приложения 155

**Введение к работе**

Продолжение экономических реформ в России связано с совершенствованием управления социально-экономическими процессами на уровне конкретных территорий. В настоящее время требуется совершенно иное качество организации местного самоуправления, адекватное новым политическим и экономическим реалиям.

Формирование и дальнейшее развитие муниципальных образований является одним из важнейших условий становления действенного механизма самоуправления в регионах. Оно происходит в условиях сложного, малоизученного и противоречивого взаимодействия факторов, определяющих уровень, масштабы и динамику социально-экономических процессов.

Перспективы развития муниципальных образований напрямую связаны с уровнем финансового обеспечения конкретной территории. В сложившихся условиях экономического развития страны и дотационности большинства местных бюджетов на первый план выдвигаются задачи эффективного управления финансовыми ресурсами, являющимися основным фактором реализации местного самоуправления.

С принятием ряда законов в области урегулирования отношений между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации были разграничены полномочия и функции между всеми уровнями власти и бюджетов, и, казалось бы, мы как никогда близко подошли к наиболее полной реализации принципов бюджетного федерализма, основными из которых являются:

единство общегосударственных интересов и интересов населения по бюджетным вопросам;

сочетание принципов централизма и децентрализма при разграничении бюджетно-налоговых полномочий;

активное участие субъектов Федерации в формировании и

реализации бюджетно-налоговой политики государства, включая межбюджетные отношения;

высокая степень самостоятельности и ответственности органов  
власти каждого уровня в области формирования и исполнения бюджетов,  
включая предоставление им необходимой для этого налоговой инициативы.

Однако, нарушение даже одного из принципов, дает сбой в работе органов власти на местах.

Речь идет о том, что, законодатели, повысив степень ответственности органов власти каждого уровня за принятие решений, формирование и исполнение бюджетов, одновременно наделили должной степенью самостоятельности в формировании доходов бюджета только федеральную власть, федеральный бюджет.

Представители муниципалитетов, в свою очередь, ставят вопрос о недостаточном обеспечении финансовыми ресурсами закрепленных за ними полномочий.

Таким образом, здесь явно прослеживается отсутствие реальных перспектив перехода к режиму бюджетной самообеспеченности при действующей системе межбюджетных отношений.

Для преодоления различий в бюджетной обеспеченности различных муниципальных образований была разработана система выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, а также муниципальных районов (городских округов). Она позволяет, с одной стороны, сократить неравенство бюджетной обеспеченности муниципальных образований и обеспечить финансирование вопросов местного значения, а с другой -подавляет инициативу местных органов власти к росту налоговых доходов: зачем собирать больше налогов и увеличивать подушевой налоговый доход, если его все равно изымут?

Таким образом, бюджетно-налоговая реформа имела, безусловно, положительные моменты, но относительно финансового обеспечения

5 органов местного самоуправления она не принесла ощутимых результатов.

Уровень наполняемости местной казны, и в первую очередь налоговых

поступлений, по-прежнему в значительной степени находится под серьезным

воздействием государственных органов власти как федеральных, так и

субъектов РФ.

Подобная ситуация никак не способствует развитию налогового потенциала поселений и повышению собираемости налогов.

В связи с чем, по-нашему мнению, в рамках федеральной налоговой политики особое внимание следует уделить вопросам состояния местных налогов, которые с учетом опыта наиболее развитых стран мира должны составлять основу формирования доходной части местных бюджетов. Это доказывает актуальность выбранной темы исследования.

Степень разработанности темы. В разное время в ряде работ отечественных и зарубежных экономистов исследованы проблемы функционирования бюджетов различного уровня и их роль в социально-экономическом развитии общества, в том числе вопросы налогообложения недвижимого имущества. Среди них такие отечественные ученые как A.M. Александров, СЮ. Алехин, Н.Г. Апресова, С. Бакитбеков, М.Ю. Березин, В.А. Горемыкин, Н.А. Калинина, В.А. Кашин, В.А. Лебедева, В.Е. Леонтьев, М.В. Мишустин, И.Х. Озеров, Г.Н. Присягина, И.А. Рахманова, А.Б. Паскачев, З.Г. Усова, и другие.

Теоретические и методические основы оценки и налогообложения имущества были изложены в трудах таких зарубежных ученых, как В. Петти, Т. Голланд, Т. Коупленд, М. Леруа, Г. Харрисон, Дж. Эккерт и других.

Несмотря на значительный интерес, проявляемый к этой теме, проблема так и остается малоизученной, а многие ее теоретические, методологические и практические аспекты остаются недостаточно разработанными.

Большинство работ современных авторов сводятся к тому, что основным источником финансирования деятельности местного

самоуправления в рамках исполнения бюджета муниципальных образований должен стать налог на недвижимость. Необходимость его введения объясняется различными факторами, в том числе интегрированием международного опыта имущественного налогообложения. Однако не следует забывать, что в нашей стране существует ряд объективных особенностей развития налоговой системы. Учитывая эксперименты в этой области, следует отметить отсутствие в настоящий момент реальных предпосылок к установлению единого подхода к взиманию имущественных налогов с организаций и физических лиц.

Таким образом, основным направлением реформирования местных налогов должно стать их совершенствование в рамках действующего законодательства.

**Объектом исследования**является система местных налогов как фактор экономической самостоятельности местного самоуправления.

**Предметом исследования**выступает механизм формирования системы местных налогов, а также совокупность экономических отношений, возникающих в процессе их администрирования, направленных на повышение их доходообразующей роли в бюджетах соответствующего уровня.

**Цель диссертационной работы**заключается в том, чтобы на базе анализа налоговых рычагов управления органов местного самоуправления и эффективности их использования разработать направления и механизмы развития местных налогов с целью увеличения их доли в доходах муниципальных образований.

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

изучить развитие финансовой модели местного самоуправления в России, определить роль и место местных налогов в современной бюджетно-налоговой системе;

провести анализ налоговых рычагов управления органов местного самоуправления и эффективности их использования;

- выявить основные тенденции формирования российской системы

местных налогов с учетом зарубежного опыта и дать их оценку;

- разработать концепцию реформирования системы местных налогов,  
а также механизм ее реализации.

**Теоретической и методологической основой**явились общенаучная методология, предусматривающая использование диалектической логики и системного подхода, положений экономической теории, трудов отечественных и зарубежных экономистов, законодательных и нормативно-правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления.

В процессе исследования применялись различные общенаучные и теоретические методы: анализ и синтез, индукция и дедукция, классификация, научная абстракция, а также экономико-статистические методы: сравнения, группировки, табличный и графический методы. Совокупность этих методов позволила обеспечить обоснованность теоретических и практических выводов.

**Эмпирическую**базу исследования составили:

- бюджетное, налоговое, гражданское законодательство Российской  
Федерации, а также нормативно-правовые акты органов местного  
самоуправления Рязанской области;

- статистические данные Федеральной службы государственной  
статистики Российской Федерации и Федеральной налоговой службы России  
по Рязанской области;

- научно-практические разработки Государств-членов Совета Европы;

- официальные публикации в научных и деловых периодических  
изданиях России и зарубежных стран.

**Научная новизна диссертации**состоит в разработке и обосновании теоретико-методических положений по формированию системы местных налогов, предусматривающих изменение механизма реализации действующих налогов, по-прежнему сохраняющих свою автономию.

8 Научная новизна подтверждена следующими **научными**

**результатами исследования, выносимыми на защиту:**

1) на основе комплексного анализа региональных проблем  
налогообложения и оценки поступлений местных налогов выделены  
факторы, сдерживающие уровень их мобилизации в бюджетную систему  
Российской Федерации и разработан механизм по улучшению их  
собираемости на современном этапе;

1. предложена система комплексной оценки эффективности использования налоговых рычагов управления органами местного самоуправления на основе финансовых коэффициентов;
2. обоснована необходимость реформирования системы местных налогов в рамках существующей системы налогообложения с сохранением автономии каждого налога и разработаны их концептуальные основы;
3. поэлементно структурирован и функционально определен механизм исчисления налога на имущество организаций, а именно предложено:

- присвоить ему статуса местного налога,

- вывести из-под объекта налогообложения транспортных средств  
организаций,

изменить расчет среднегодовой стоимости имущества с использованием коэффициента-дефлятора,

- ограничить начисление амортизации по объектам, подлежащим  
обложению налогом на имущество организаций при помощи ускоренных  
методов;

5) разработана модель налога на имущество физических лиц в  
рамках его реформирования, в том числе:

обосновано изменение принципа предоставления льгот по налогу,

предусмотрена дифференциация налоговой базы в зависимости от назначения объекта недвижимого имущества (жилое, нежилое), а также их количества,

***\*І**

*-*предложено использование корректирующих коэффициентов при

определении налогооблагаемой стоимости в рамках методики оценки

имущества, утвержденной Госстроем России. ;

**Теоретическая значимость диссертационного исследования**

состоит в обобщении и развитии теоретических и методических подходов К

построению рациональной системы местных налогов, а также в адаптации

зарубежного опыта, традиционной методологии и результатов эксперимента

**I**налогообложения недвижимости в Российской Федерации к современной

экономической ситуации. 1

**Практическая значимость диссертационного исследования**

**І**заключается в возможности использования полученных результатов

органами государственной власти субъектов Российской Федерации и

**і !**

местного самоуправления при установлении на своей территории соответствующих налогов и изменении условий и порядка их взимания.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы:

при разработке и корректировке налоговой политики государства в сфере местных налогов с целью повышения их роли в формировании бюджетов муниципальных образований и обеспечении их самодостаточности;

при разработке государственной программы подготовки кадров в области государственного и муниципального управления с учетом единых основных квалификационных требований к должностям государственной и муниципальной службы, что будет способствовать повышению эффективности администрирования местных налогов.

**Апробация**работы. Основные положения и выводы диссертационного исследования использованы при разработке учебных программ и пособий по дисциплинам «Налоги и налогообложение», «Финансы, денежное обращение и кредит», «Организация и методика проведения налоговых проверок», «Налогообложение физических лиц» и

10 применяются в учебном процессе в ГОУ ВПО «Академия права и управления

Федеральной службы исполнения наказаний России»; апробированы на

научно-практических конференциях и опубликованы в 4-х научных работах

общим объемом 1,54 п.л.

**Логика и структура исследования.**Логика исследования

определила структуру работы, которая состоит из введения, трех глав,

заключения, списка использованной литературы из 112 наименований и 8

приложений.

## Развитие финансовой модели местного самоуправления в России

Местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государственного устройства. Наряду с сочетанием интересов на уровне Российской Федерации и ее субъектов необходимо сочетание интересов каждого отдельного города, поселка, деревни. Представителем каждой каким-либо образом обособленной населенной территории является местное самоуправление. Чтобы его роль была действенной, необходимо наличие у муниципальных властей достаточных полномочий для самостоятельного решения вопросов защиты интересов населения, проживающего на подведомственной территории.

Хотя о сущности и проблемах местного самоуправления начали говорить относительно недавно, для того чтобы основательно разобраться с его правовыми и экономическими основами необходимо обратиться к прошлому, поскольку основы управления территорией не могут рассматриваться вне связи с историческим этапом развития общества, общими закономерностями и особенностями становления федеративных отношений.

В России институт местного самоуправления имеет многовековые корни, связанные еще с реформами Ивана IV, когда из всего государства была выделена часть земель для обслуживания царского двора. Все что не входило в этот состав, т.е. вся остальная земля именовалась земщиной и управлялась земскими боярами. Представители земщины собирались по призыву московского правительства для решения важных административных и политических государственных дел. Такие «совещания» назывались Земскими Соборами. Они считались органами государственного управления и действовали со второй половины XVI в. в течение 150 лет1.

Но наиболее последовательно и широко местное самоуправление стало складываться в России лишь во второй половине XIX столетия, когда в 1864 году вступило в силу «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», в основе которого лежал принцип разграничения полномочий земства с государственными органами. Первоначально в соответствии с «Положением...» земские учреждения должны были заниматься только хозяйственными вопросами, однако впоследствии круг их полномочий значительно расширился и включал вопросы оказания помощи здравоохранению, земледелию, народное образование, улучшение местных путей сообщения, содержание земской почты и др.2

class2 **Местные налоги как фактор экономической самостоятельности местного**

**самоуправления (на примере Рязанской области)** class2

## Налогово-бюджетная система и межбюджетные отношения в регионе

Совершенствование методов управления развитием территорий невозможно без соблюдения единых принципов экономического регулирования и управления. Одним из наиболее важных является такой принцип как относительная самостоятельность бюджетов и вытекающее отсюда равенство возможностей для осуществления . руководства территорией с учетом интересов местного населения. В настоящее время ведется работа по созданию единой системы управления развитием муниципальных образований. Но чтобы привести ее в соответствие с необходимым уровнем жизни людей необходимо провести анализ общего состояния дел в муниципальных образованиях, а также объективных особенностей и приоритетов их деятельности.

Рязанская область является государственно-территориальным образованием, входящим в состав Российской Федерации в качестве ее равноправного субъекта. Ее статус основывается на конституционных принципах: народовластия; разделения властей; свободы экономической деятельности и многообразия ее форм; социального, светского и правового государства; уважения прав и свобод человека и гражданина; идеологического многообразия и самостоятельности местного самоуправления.

Государственная власть в Рязанской области осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Взаимоотношения органов государственной власти Рязанской области и органов местного самоуправления осуществляются посредством принятия законов и заключения договоров между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законами и иными нормативными правовыми актами Рязанской области принимают правовые акты в пределах предоставленных им полномочий. Территория Рязанской области в целях осуществления государственного управления и местного самоуправления с учетом исторических, культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры делится на административно - территориальные единицы.

## Концепция реформирования системы местных налогов

На основании исследований, проведенных во второй главе диссертационного исследования, мы выяснили, что существующая структура собственных доходов практически не содержит для муниципалитетов финансовых стимулов в развитии производства и привлечении инвестиций. Наибольший удельный вес в их составе по большинству муниципальных образований Рязанской области приходится на денежные средства, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений от бюджетов вышестоящих уровней.

Налоговая составляющая собственных доходов местных бюджетов складывается в основном за счет отчислений федеральных и региональных налогов. На долю местных налогов в структуре собственных доходов приходится по разным муниципальным образованиям от 3 % до 5% доходов.

Все основные доходообразующие налоги, такие как акцизы, налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций и другие поступают в распоряжение вышестоящих бюджетов.

Анализ уровня финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в России и государственной политики в этой сфере позволяет сформулировать основные проблемы, выявленные в ходе диссертационного исследования, в области недостаточного обеспечения финансовыми ресурсами закрепленных за ними полномочий:

1) передача на местный уровень большого числа дополнительных расходных обязательств, не подкрепленных соответствующими доходными источниками. За последнее десятилетие на региональный и местный уровни стали активно передаваться самые различные обязательства. Сначала это касалось дотирования потребительских цен на важнейшие продукты питания, денежных дотаций на содержание детей и других видов социальной помощи населению, затем - передачи реализации ряда федеральных программ, а также обязательств, вытекающих из действующего законодательства.

Особенно такая нагрузка усилилась после передачи на местный уровень социальных объектов приватизированных предприятий. По мнению некоторых специалистов, именно муниципализация социальных объектов (в целом по стране фонд социальных объектов возрос на две трети, а в отдельных городах - в десятки раз) стала одной из главных причин роста дотационности местных бюджетов. В консолидированном бюджете Российской Федерации расходы на эти цели возросли до 16%.