

УДК 338.1:352

JEL H71; H72

НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА КРУПНЫХ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОРОДОВ

БОГАЧЕВ СЕРГЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ,

доктор экономических наук, профессор, Заслуженный экономист Украины, главный научный сотрудник Центра налоговой политики и налогового администрирования Департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования, Финансовый университет, Москва, Россия

SVBogachev@fa.ru

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам реализации налогово-бюджетной политики крупных городов и оценке ее соответствия принципам правовой, организационной и финансовой автономии, заложенным в Европейской хартии местного самоуправления. Определено, что местное самоуправление входит в состав механизма управления, оптимально сочетающего как интересы и права человека, так и интересы города, региона и государства. Предложена методика оценки соответствия налогово-бюджетной политики городов принципам финансовой автономии, которая включает семь этапов. Методика апробирована на показателях доходной части бюджетов городов Российской Федерации, Польши и Украины. Выявлено, что при управлении доходной частью городских бюджетов в Российской Федерации, Польше и Украине каждая из стран, придерживаясь главных финансовых принципов Европейской хартии местного самоуправления, должна учитывать специфику при использовании методов и приемов достижения финансовой самодостаточности. Разработаны предложения по укреплению финансовой автономии местных бюджетов городов Российской Федерации за счет налоговых и неналоговых источников, включая местные налоги и сборы, а также снижения удельного веса государственной субвенции и дотаций. В дальнейшем целесообразно исследовать возможности выявления и использования дополнительных налоговых источников пополнения доходной базы местных бюджетов.

Ключевые слова: анализ; налогово-бюджетная политика; крупный город; местное самоуправление; местный бюджет; финансовая независимость.

TAX-BUDGET POLICY OF LARGE EUROPEAN CITIES

BOGACHOV S.V.

Scd (Economics, professor), chief researcher at the Centre for Tax Policy and Tax Administration in the Department of Tax Policy and Customs – Tariff Regulation, Financial University, Moscow, Russia

SVBogachev@fa.ru

ABSTRACT

The article deals with problems concerning the implementation of tax-budget policy pursued in large cities, and the evaluation of its compliance with the principles of the legal, organizational and financial autonomy laid down in the European Charter of Local Self-Government. It was determined that the local self-government is part of the management mechanism that optimally combines the interests of the person and human rights, as well as the interests of the city, region and state. The economic basis of local self-government is the material and financial resources that are owned and managed by the territorial communities. Municipal property, local taxes and fees are the main types of these resources the management of which is realized through the development and implementation of tax-budget policy provided by the local governments.

The procedure of assessing the compliance of tax-budget policy of large cities with the principles of financial autonomy is offered. It includes seven steps, in particular: the determination of cities sample; collection of the

information on cities' budgets revenues over five years; calculation of the budget structure indexes (in the context of their own sources and inter-budget transfers): the determination of indexes of the structure of own sources of budget revenues; calculation of budget revenues structure by the most significant items per capita (in comparable monetary units): the generalization of the analysis results; elaboration of recommendations to strengthen the financial autonomy of local governments of cities.

The above procedure has been tested using the indexes of cities' budgets revenues in the Russian Federation, Poland and Ukraine. It was revealed that to manage the revenues of cities' budgets, all of the above countries complying with the main financial principles of the European Charter of Local Self-Government should take into account the specifics of using the methods and techniques of achieving the financial self-sufficiency. The proposals have been elaborated to strengthen the financial autonomy of local budgets of cities in the Russian Federation by using tax and non-tax sources, including local taxes and fees, and by reducing the share of the state subventions and subsidies. In the future, it is advisable to explore the possibility of identifying and using the additional tax sources to replenish the revenue base of local budgets.

Keywords: analysis; tax-budget policy; large city; local self-government; local budget; financial independence.

Одним из приоритетных направлений государственной политики является становление полноценной системы местного самоуправления, которая служит базовым уровнем демократии, на котором решаются повседневные, насущные, наиболее близкие и понятные населению проблемы. Этот уровень управления является самым доступным для членов местных обществ (территориальных громад), он укрепляет основы народовластия, создавая необходимые условия для жизнедеятельности населения. Фундаментальные основы современного местного самоуправления составляют общепризнанные принципы международной демократии, нашедшие отражение в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы в 1985 г. [см. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36.]. В Российской Федерации Европейская хартия местного самоуправления (далее — Хартия) была ратифицирована в апреле 1998 г., в Польше — в апреле 1993 г., Украине — в июле 1997 г. В соответствии с указанными принципами местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов.

Анализ современных исследований по проблеме формирования и реализации налогово-бюд-

жетной политики крупных городов позволяет утверждать, что подходы к управлению местными бюджетами нашли обоснование в работах Г.Б. Поляка, А.В. Пенюгалова, В.П. Вишневого, В.В. Дементьева, А.В. Гурнака, Л.И. Гончаренко, Н.И. Малис [1–4], а вопросы финансирования полномочий органов местного самоуправления в контексте использования европейского опыта рассмотрены в работах М.Р. Пинской, N. Brenner, Н.Р. Балынской, А.И. Черкасова [5–8]. Однако имеется потребность продолжить исследования в направлении формирования методических подходов, которые позволят анализировать соответствия налогово-бюджетной политики крупных городов демократическим принципам вообще и Хартии, в частности. Именно это определяет цель настоящего исследования.

В соответствии с Хартией местное самоуправление наряду с государственной властью является равноправным институтом в механизме реализации власти народа. Местное самоуправление представляет собой «многостороннюю деятельность местного сообщества по решению стоящих перед ним задач на основе принципов самоорганизации и самофинансирования с целью улучшения качества жизни населения соответствующей территории» [8, с. 17].

Сущность местного самоуправления наиболее полно проявляется в его принципах (табл. 1). Среди указанных принципов ведущее место принадлежит принципу финансовой автономии. Это объясняется тем, что устойчивое развитие и качество жизни населения городов определяется обеспеченностью их материальными ресурсами, а

Принципы местного самоуправления

Принцип	Содержание принципа
Правовая автономия	Органы местного самоуправления для решения поставленных перед ними задач и достижения поставленной цели наделены в силу закона определенными полномочиями
Организационная автономия	Органы местного самоуправления вправе самостоятельно организовывать свою деятельность, формировать структуру в пределах, установленных законом
Финансовая автономия	Местное самоуправление должно быть наделено материально-технической и финансовой основой, достаточной для функционирования автономно от государственной власти

также системой институционального закрепления правил формирования и реализации соответствующих бюджетов, т.е. налогово-бюджетной политикой органов местного самоуправления.

Оценка соответствия принципам правовой и организационной автономии осуществляется по результатам сопоставительного анализа нормативно-правовых актов и показателям эффективности организационной структуры (по выполняемым функциям и принимаемым решениям). Для анализа соответствия налогово-бюджетной политики принципу финансовой автономии необходимо оценить структуру доходной части местного бюджета, структуру собственных источников и соотношение собственных источников и межбюджетных трансфертов. Для выполнения этой задачи целесообразно использовать методику, состоящую из семи этапов (см. рисунок).

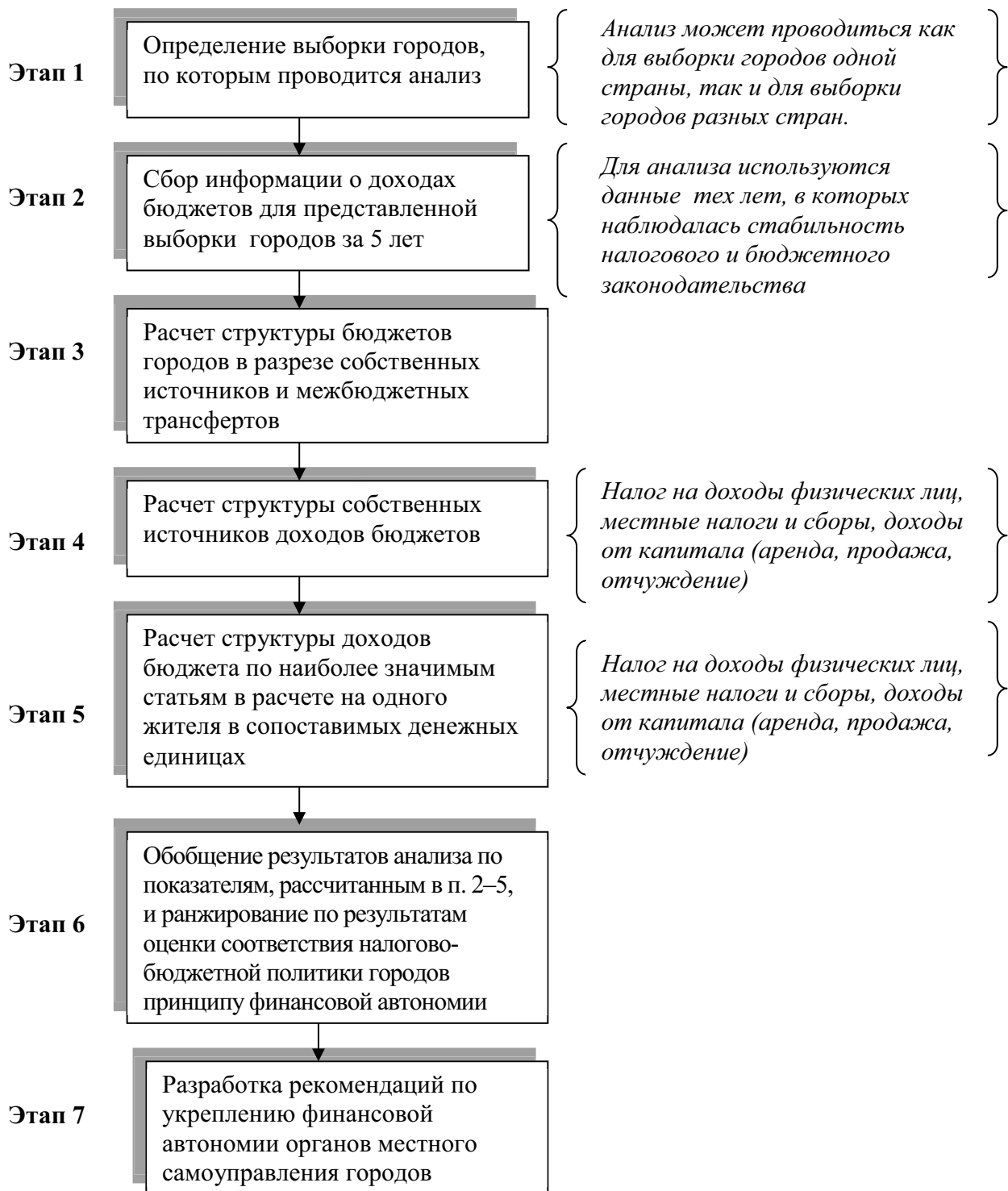
Проиллюстрируем предлагаемую методику и проанализируем налогово-бюджетную политику крупных городов Российской Федерации, Польши и Украины в 2009–2013 гг. Выбранные для сравнительного анализа страны имеют отличия в построении финансово-бюджетных отношений, однако в них существует общая тенденция — стремление к формированию самостоятельных в финансовом плане территориальных общин. При этом каждая из стран формально придерживается требований Европейской хартии местного самоуправления и признает право местного самоуправления на финансовую независимость или автономию на уровне городов.

В выборке представлены города Российской Федерации, которые имеют статус городского округа: Ярославль, Нижний Новгород, Волгоград, Казань, Ростов-на-Дону, Омск и Ульяновск;

Польши — города со статусом повята (*повят* — средняя административная единица в Польше. — *Прим. ред.*): Варшава, Краков, Лодзь, Вроцлав, Познань, Катовице; Украины — города-центры областного значения: Одесса, Львов, Донецк, Луганск, Запорожье, Днепрпетровск, Харьков. Расчеты проводились на основе информации официальных сайтов министерств финансов Российской Федерации, Польши, Украины и официальных сайтов городов.

Результаты анализа показали следующее. Доходы местных бюджетов на одного жителя городов РФ выше, чем городов Украины, и ниже, чем городов Польши. Это объясняется как экономическим потенциалом, так и объемом ресурсов (в том числе и от внешних заимствований), мобилизуемых в местный бюджет. Так, объем ВВП РФ на одного жителя в сопоставимых денежных единицах в два раза выше, чем в Украине, и почти в полтора раза ниже, чем в Польше. Именно поэтому средние значения доходов местных бюджетов на одного жителя городов РФ в 1,7 раза выше средних значений доходов городов Украины и в 1,4 раза ниже средних значений доходов городов Польши. Показатель налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в расчете на одного жителя в сопоставимых денежных единицах в структуре местных бюджетов российских и украинских городов составляет около 30%. Что касается удельного веса поступлений НДФЛ в местные бюджеты, в городах РФ он незначительно выше, чем в городах Польши, и практически в полтора раза ниже, чем в городах Украины (*табл. 2*).

Это объясняется тем, что норматив отчислений НДФЛ в бюджеты городских округов Российской Федерации установлен в 2009–2011 гг. на уровне



Методика анализа соответствия налогово-бюджетной политики крупного города принципу финансовой автономии (самостоятельности) органов местного самоуправления

не 30% от общего объема поступлений и 20% в 2012–2013 гг., а норматив отчислений НДФЛ в местный бюджет украинских городов был выше соответственно в 2,5–3,5 раза. В польских городах этот источник доходной части городского бюджета также весьма весомый. НДФЛ в Польше взимает-

ся по месту проживания и поступает в четко установленном законом объеме — 39,34% в бюджет гмины проживания (гмина — наименьшая территориальная единица Польши. — Прим. ред.).

Удельный вес поступлений от местных налогов в общем объеме доходов местных бюджетов

Распределение (согласно законодательству) и удельный вес местных и закрепленных налогов в городских бюджетах (в среднем, 2009–2013 гг.), %

Страна	Налог на доходы физических лиц		Местные налоги и сборы		Плата за землю (земельный налог)		Налог на имущество физических лиц	
	Доля зачисления в бюджет	Уд. вес в структуре доходов бюджета	Доля зачисления в бюджет	Уд. вес в структуре доходов бюджета	Доля зачисления в бюджет	Уд. вес в структуре доходов бюджета	Доля зачисления в бюджет	Уд. вес в структуре доходов бюджета
РФ	30; 201	27,2	100	4,0	100	2,8	100	0,5
Польша	39; 34	25,1	100	14,0	100	–	100	–
Украина	75	45,3	100	2,8	100	10,2	Не взимался	

¹ Доля зачисления в бюджеты городских округов снизилась с 30% в 2009–2011 гг. до 20% в 2012–2013 гг.

² В Польше взимается налог на имущество, при этом объектами налогообложения выступают земля, строения или их части, в том числе и связанные с ведением бизнеса. Он не разбивается на земельный налог и на налог на имущество физических лиц и составляет 11,4% бюджета гмины.

РФ — 4%, что ненамного выше аналогичной доходной статьи местных бюджетов Украины, а в Польше он в три раза выше и составляет до 14% совокупных доходов местного бюджета. Для сравнения: удельный вес местных налогов в доходах местных бюджетов городов Франции — 60%, Германии — 45%, Великобритании — 36%.

Относительно доходов городских бюджетов, связанных с управлением своими территориальными активами, можно сделать вывод об активности самих городов. Доходы польских городов от управления муниципальной собственностью — продажи земли и зданий, долгосрочной аренды и лизинга коммунального имущества существенны, их удельный вес составляет более 7% объема городского бюджета. Значительную часть этих поступлений польские городские гмины получают благодаря предоставлению в аренду помещений первых этажей муниципальных зданий. В городах Российской Федерации и Украины этот показатель несколько ниже, но имеет тенденцию к росту.

Весомое значение в доходах местных бюджетов городов Российской Федерации и Украины придается межбюджетным трансфертам, которые имеют достаточно широкий спектр форм предоставления (дотации, субсидии, субвенции и др.). Их удельный вес в общем объеме доходов в 1,5 раза превышает показатели городов в Польше, где этот показатель составляет немногим более 30%. В целом российская и польская системы трансфертов общего назначения базируются на

объективных и измеряемых показателях, а потому достаточно защищены от политических манипуляций и субъективных решений. В отличие от них, украинская система менее стабильна. С точки зрения обеспечения финансовой независимости органов местного самоуправления позитивным является также то, что степень бюджетного выравнивания не настолько высока, чтобы лишать их стимулов развивать местное хозяйство и укреплять доходную базу [7, с. 108].

Показатели доходной способности местных бюджетов стран, даже в едином (долларовом) денежном измерении, не позволяют оценить уровень их финансово-бюджетной независимости, поскольку на его уровень влияют налоговые возможности местных бюджетов, а местные органы управления лишены прав и ответственности за эффективный сбор основного объема налоговых средств.

Система налогообложения, в том числе и местного, имеет не только фискальную функцию, не только преследует цель пополнения бюджета, она также является одним из важнейших элементов регулирования хозяйственной деятельности. С помощью установления местных налогов и сборов, их размера, порядка уплаты может быть в значительной степени отрегулирована хозяйственная деятельность того или иного либо нескольких субъектов хозяйствования, занимающихся однородным видом деятельности, а также оказано влияние на функционирование городского хозяй-

ственного комплекса в целом и определена эффективность работы местных органов власти.

Совершенствуя действующее законодательство и разрабатывая законопроекты, законодатель должен учесть базовое положение, закрепленное в п. 3 ст. 9 Хартии, а именно: «часть финансовых ресурсов местной власти должна формироваться за счет местных налогов и сборов, размер которых они уполномочены устанавливать в пределах закона».

Средства, заработанные органами местного самоуправления, должны направляться на выполнение собственных задач. При этом задачи и услуги, относящиеся к прямому ведению органов местного самоуправления, необходимо классифицировать на две группы, где первая — услуги, которые выполняются исключительно за счет собственных поступлений местных бюджетов; вторая — услуги, на выполнение которых предоставляются трансферты выравнивания из государственного бюджета в случае невозможности обеспечения их финансирования на уровне, установленном государством.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

- местное самоуправление составляет важнейшую часть механизма управления, позволяющего оптимально сочетать интересы и права человека и интересы города, региона и государства. Органы местного самоуправления наиболее приближены к гражданам и осуществляют решение их повседневных, самых неотложных проблем;
- реальность местного самоуправления определяется прежде всего материальными и финансовыми ресурсами, которыми владеют и распоряжаются территориальные сообщества. Основными такими ресурсами, как свидетельствует зарубеж-

ный опыт, являются муниципальная собственность и местные налоги и сборы;

- опыт управления доходной частью городских бюджетов в Российской Федерации, Польше и Украине свидетельствует о том, что каждая из стран, придерживаясь главных финансовых принципов Хартии, должна учитывать определенную специфику при использовании методов и приемов достижения финансовой самодостаточности городского самоуправления;

- анализ налогово-бюджетной политики крупных городов стран, придерживающихся принципов Европейской хартии местного самоуправления, свидетельствует о том, что на уровень финансовой независимости влияют налоговые возможности местных бюджетов. При этом в городах Российской Федерации существуют резервы пополнения бюджетов за счет местных налогов и сборов (например, курортный сбор и т.п.), которые могут увеличить финансовую автономию муниципальных образований;

- значительный удельный вес наполнения местных бюджетов российских городов за счет государственной субвенции и дотаций может приводить к снижению активной работы органов управления муниципальных образований по мобилизации доходов от собственных источников, как налоговых, так и неналоговых;

- в целом налогово-бюджетная политика городов Российской Федерации, Польши проводится в рамках Европейской хартии о местном самоуправлении и направлена на повышение качества жизни граждан.

Предметом дальнейших исследований должны стать вопросы выявления и мобилизации дополнительных налоговых источников пополнения доходной базы местных бюджетов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. 375 с.
2. Пенюгалова А.В. Система местного налогообложения как ресурс развития муниципального образования // Региональная экономика: теория и практика. 2005. № 8 (23). С. 52–54.
3. Эволюционное развитие налоговых систем: теория и практика: монография / под ред. акад. НАН Украины В.П. Вишневого. Донецк: ИЭП НАНУ, 2014. 144 с.
4. Гончаренко Л.И., Малис Н.И. Некоторые аспекты совершенствования налоговой политики России в кризисных экономических условиях // Казанский экономический вестник. 2015. № 1 (15). С. 5–11.
5. Пинская М.Р. Вопросы налогового федерализма в концепции федеративных финансов // Налоги и налогообложение. 2011. № 1. С. 5–11.

6. Brenner N. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 2003, no. 10 (4), pp. 297–324.
7. Балынская Н.Р. Польский опыт финансирования системы местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2012. № 4. С.107–110.
8. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Форум, 1998. 160 с.

REFERENCES

1. Gosudarstvennye i municipal'nye finansy: uchebnoe posobie. 3-e izd., pererab. i dop. [State and municipal finances: Textbooks] / ed. G.B. Polyak. 3rd ed., rev. and dop. Moscow, UNITY-DANA, 2014, 375 p. (in Russian).
2. Penyugalova A.V. Sistema mestnogo nalogooblozheniya kak resurs razvitiya municipal'nogo obrazovaniya [Local taxation system as a resource for development of the municipality]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika — Regional economy: theory and practice*, 2005, no. 8 (23), pp. 52–54 (in Russian).
3. Evolyucionnoe razvitie nalogovykh system: teoriya i praktika: monografiya [Evolutionary development of tax systems: Theory and Practice: monograph] / V.P. Vishnevskij, V.V. Dementyev, A.V. Gurnak etc.; ed. Acad. NAS of Ukraine V.P. Vishnevskij. Donetsk, Institute of Industrial Economics of the National Academy of Sciences of Ukraine, 2014, 144 p. (in Russian).
4. Goncharenko L.I., Malis N.I. Nekotorye aspekty sovershenstvovaniya nalogovoj politiki Rossii v krizisnykh ekonomicheskix usloviyax [Some aspects of improving the Russian tax policy in crisis economic conditions]. *Kazanskij ekonomicheskij vestnik — Kazan Economic Bulletin*, 2015, no. 1 (15), pp. 5–11 (in Russian).
5. Pinskaya M.R. Voprosy nalogovogo federalizma v koncepcii federativnykh finansov [Questions of tax federalism in the concept of federative finance| Taxes and taxation]. *Nalogi i nalogooblozhenie — Taxes and Taxation*, 2011, no. 1 (January), pp. 5–11 (in Russian).
6. Brenner N. Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 2003, no. 10 (4), pp. 297–324.
7. Balynskaja N.R. Pol'skij opyt finansirovaniya sistemy mestnogo samoupravleniya [Polish experience in financing local government system]. *Praktika Municipal'nogo Upravleniya — Practice of municipal management*, 2012, no. 4, pp. 107–110 (in Russian).
8. Cherkasov A.I. Sravnitel'noe mestnoe upravlenie: teoriya i praktika [Comparative local governance: theory and practice]. Moscow, Forum, 1998, 160 p. (in Russian).