

РОЛЬ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА

РЫСМЕНДЕЕВ Б.ДЖ.
и.о. доцента КГЮА, к.ю.н.
ualibrary@mail.ru

В статье проводится анализ понятия местного налога, его роли в формировании доходов бюджета. Рассматриваются цели в области планирования налогообложения в Кыргызстане.

В условиях реформы местного самоуправления, администрации городов и айылного аймака набираются опыта самостоятельного хозяйствования. В этой работе немаловажной задачей является нахождение путей укрепления доходной базы местных бюджетов в условиях действующей системы налогообложения.

Важнейшим источником бюджетных доходов являются налоги. В Кыргызстане уже давно действует новая система налогообложения. Она была введена в переходный период, но тем не менее, можно говорить о том, что удалось добиться нормативного обеспечения налоговой системы.

На сегодняшний день в области планирования налогообложения должны быть поставлены следующие цели:

- ужесточение налоговой дисциплины;
- формирование цивилизованного института налогоплательщиков;
- упрощение налоговой системы;
- налоговое стимулирование производства;
- развитие в стране местных налоговых систем.

До недавнего времени государственная налоговая система в основном рассматривалась с точки зрения количества и видов налогов, а так же источников зачисления налоговых доходов исходя их государственного построения финансовой системы. Особое место в налоговой политике нужно уделить развитию местной налоговой системы как основного финансового источника формирования местного самоуправления.

Сейчас важно перейти к таким действиям в формировании бюджетных и налоговых отношений, которые отвечали бы целям стабилизации экономики и гармонично сочетали дисциплину исполнения законов и свободу действий на местах.

Развитие местной налоговой системы, как и в целом налогообложения в Кыргызстане, требует совершенствования организации управления налоговыми и финансовыми службами.

Создание новой местной системы налогообложения, опирающейся на Налоговый кодекс, и реализация ее функций с помощью органов государственной власти реально послужат укреплению государственности.

Немного рассмотрим, что же такое налог. Налог – это обязательный платеж от доходов или оборотов, получаемых юридическими и физическими лицами, и включает в себя сборы, госпошлины, таможенные пошлины (кроме штрафов, возврата долгов, оплаты за товары, услуги и выполненные работы) в пользу государственного бюджета (ст. 3 Налогового кодекса КР от 26 июня 1996 года № 25).

Европейская Хартия местного самоуправления в п. 3 ст. 9, регламентирующей финансовые ресурсы органов местного самоуправления устанавливает, что - «часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом».

Под местными налогами и сборами понимаются налоги и сборы, устанавливаемые Налоговым кодексом КР и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, вводимые в действие в соответствии с Налоговым кодексом нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и обязательные к уплате на территориях этих муниципальных образований.

Основой практики построения межбюджетных отношений является выделение средств с учетом показателей потребности. В силу этих причин налогообложение не является стабильным,

меняется в соответствии с возникающими потребностями в данный период.

Это можно видеть, анализируя налоговую практику в сфере местного самоуправления за последние 10 лет.

В Налоговом кодексе КР закрепляются следующие виды местных налогов и сборов: курортный налог (ст. 182), налог на рекламу (ст. 183), сбор за парковку автотранспорта (ст.186), сбор за вывоз мусора с территорий населенных пунктов (ст. 189), гостиничный налог (ст. 191), налог за оказание платных услуг населению и с розничных продаж (ст. 195), налог на недвижимое имущество (ст. 196).

Установленный в Налоговом кодексе КР перечень налогов разного уровня является исчерпывающим, т.е. ни один орган не имеет права ввести ни одного налога не предусмотренного кодексом.

Местные налоги и сборы устанавливаются и вводятся в действие нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Исполнительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством о налогах и сборах случаях издают нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением и сборами, которые не могут изменять или дополнять законодательство о налогах и сборах. Устанавливая местный налог, представительный орган местного самоуправления определяет следующие элементы налогообложения: налоговые льготы; налоговую ставку в пределах, установленных Налоговым кодексом КР; порядок и сроки уплаты налога, а также определяет форму отчетности по данному местному налогу. При этом не могут устанавливаться местные налоги и сборы, не предусмотренные Налоговым кодексом КР.

В принципе в соответствии с законом доля общегосударственных налогов, передаваемая органам местного самоуправления на основании законов, закрепляется за ними на постоянной основе, что предполагает определенную стабильность. Этого, однако, не происходит, и доля органов местного самоуправления в общегосударственных налогах из года в год может изменяться. Тем не менее, следуя логике описанной системы, это нормально, ибо речь идет о необходимости финансирования местных бюджетов в рамках установленного им потолка расходов; некоторых местных сообществ, что автоматически скажется на доле их участия в разделяемых налогах, или, в некоторых случаях, на сумме получаемых ими дотаций.

Каждое местное сообщество считает себя источником всех налоговых средств, собранных на его территории, неважно речь идет о общегосударственных или местных налогах, полагая естественным образом, что именно оно должно в первую очередь воспользоваться полученными средствами. Этим объясняется преимущественное положение некоторых местных сообществ, хотя порой они обязаны им неналоговым ресурсам. В принципе, такое понимание налоговой системы достойно критики. Разумеется, сам процесс сбора налогов неизбежным образом локализован, но не это определяет местный характер налога; определяющим является его предназначение, характер налогооблагаемой базы, который позволяет решить, что тот или иной налог лучше подходит для финансирования бюджета того или иного уровня власти. С другой стороны, отечественная система разделения основных налоговых поступлений толкает государство и местное самоуправление, на территории которых сосредоточена большая часть налогооблагаемой базы, к мысли о том, что они являются «донорами» и содержат других, причем даже в том случае, когда соответствующие налогооблагаемые базы отнесены к ведению государства. В поддержку этой системы иногда говорят, что она поддерживает заинтересованность органов местного самоуправления в развитии собственной налогооблагаемой базы. Представляется более правильным, что для того чтобы заинтересовать органы местного самоуправления в экономическом развитии их территорий, в развитии налогооблагаемой базы, нужно дать им подлинную систему местного налогообложения, право самостоятельно вводить налоги и определять ставки обложения.

Принятые меры в сфере налогового законодательства в известной мере стабилизировали и систематизировали действующую правовую базу в этой сфере общественных отношений. Принятие кодифицированного акта, отмена множественных разноплановых норм о налогах и сборах позволило установить общие правовые механизмы взаимодействия всех его элементов в рамках единых правовых требований.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что с учетом новых подходов к налоговым полномочиям местного самоуправления их возможности самостоятельного участия в формировании налоговой базы значительно сократились, а задержка с развитием налоговой реформы, отсутствие норм конкретизирующих правовое регулирование конкретных видов налогов и сборов не могло

отрицательно не сказаться на формировании финансовых ресурсов муниципалитетов.

По нашему мнению сегодняшнее состояние налоговой системы нельзя признать удовлетворительным. Это говорит о недостаточности финансовых ресурсов.

В связи с этим, в ряде научных работ и статьях специалистов предлагается отказаться от унаследованного от советской практики принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. По их мнению, этот принцип, во-первых, не обеспечивает взаимосвязи между уровнем налогообложения и количеством/качеством получаемых бюджетных услуг. Во-вторых, получая основную часть от общегосударственных налогов, органы местного самоуправления фактически распоряжаются «чужими» деньгами. В-третьих, в условиях, когда нормативы отчислений от «регулирующих» налогов или условия их взимания могут быть изменены на государственном уровне, муниципалитеты лишены долгосрочных стимулов поддерживать благоприятный инвестиционный климат, наращивать собственную налоговую базу. В-четвертых, возникает неясная конкуренция с государственной властью за одну и ту же налоговую базу. В-пятых, имея крайне ограниченные возможности для проведения собственной налоговой политики, местные власти начинают прибегать к «полулегальным» рычагам воздействия на налогоплательщиков, что подрывает цели налоговой реформы. Наконец, если бы население платило налоги по ставкам, установленным местными властями, подотчетность и прозрачность последних значительно возросли бы.

Таким образом, по их мнению, результатом реформы должен стать полный отказ от разделения налоговых поступлений на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Не стоит даже обсуждать проблему, какими именно должны быть нормативы отчислений от общегосударственных налогов; в нижестоящие бюджеты - их вовсе не должно быть. Поступления по общегосударственным налогам полностью, без какого-то ни было «расщепления», должны поступать в республиканский бюджет, местные налоги только в местные бюджеты.