



О. А. Заячковский, В. М. Никитина

**НАЛОГОВАЯ АВТОНОМИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА:
ОПЫТ РЕФОРМ В ИТАЛИИ И РОССИИ**

Рассмотрены вопросы законодательного обеспечения бюджетного процесса местных автономий Российской Федерации и Италии в современный период. Для бюджетного процесса автономий Италии характерно возрастание роли коммунальных налогов и повсеместное сокращение государственных трансфертов. В Российской Федерации на данном этапе реформы местного самоуправления бюджет муниципальных образований сильно зависит от механизма перераспределения федеральных и муниципальных налогов. Сделан вывод о том, что правовые новации по совершенствованию налоговой базы местных автономий России следуют в русле итальянской реформы местных автономий.

The article deals with the questions of the current legislative budget process of local autonomies in the Russian Federation and Italy. The current budget process of an Italian autonomy is characterized by the growing role of municipal taxes and overall decline in public transfers. In the Russian Federation, municipal budgets depend crucially on the mechanism of federal and municipal tax redistribution at this stage of municipal reform. The author comes to the conclusion that legal innovations in the field of the tax base of local autonomies in Russia follow the pattern of the Italian local autonomy reform.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные автономии, налоговое законодательство, бюджетный федерализм, бюджетный кодекс, реформа местного самоуправления.

Keywords: municipality, local autonomies, tax legislation budget federalism, budgetary code, municipal reform.

Крупномасштабный национальный проект по реформированию местного самоуправления, который начался с вступления в силу федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [1], породил множество правовых дискуссий. Они вызваны как несовершенством нового закона, так и трудностями его адаптации к реалиям регионов из-за отсутствия крепкой и сформированной финансовой базы местного самоуправления. Основной экономически-правовой ее составляющей является фискальная автономия, независимость в управлении собственными доходами и самостоятельное расходование бюджетных средств. Эта автономия отражает реальные возможности и ограничения органов местного самоуправления в осуществлении своей бюджетной политики.

Реальная ситуация такова, что даже в условиях благоприятного бюджетного климата в 2007–2008 гг. доля бюджетов муниципальных



образований составила 16 % от консолидированного бюджета страны и значительно менее половины консолидированного бюджета регионов. Основной нерешенной проблемой остается большая кредиторская задолженность местных самоуправлений. Анализ информации Минфина России показывает, что 80 % муниципальных образований дотационны более чем на 80 %. В структуре доходной части у муниципальных районов налоговые доходы составляют около 18 %, у городских округов — около 40 % и всего 6 % — у городских и сельских поселений [2, с. 17–21]. Дефицитность бюджетов приводит к нехватке средств на реализацию закрепленных за муниципальными образованиями полномочий.

Сократится ли удельный вес федеральных дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности? Каким будет новый порядок межбюджетных трансфертов? Каким окажется реальный рост собственных доходов в структуре бюджета органов местного самоуправления? Это не только типично российские проблемы. Дефицит местных бюджетов — очень актуальная тема и в Европе. Представляется интересным опыт местных автономий Италии в решении вопросов бюджетного обеспечения своей деятельности, а также возможности его заимствования в российских условиях.

Перечень основных налогов и сборов местных автономий Италии на сегодняшний день состоит из коммунального налога на недвижимость и целой серии коммутативных налогов и различных полуналоговых поступлений (абонентской платы, тарифов), которые напрямую связаны с услугами, оказываемыми налогоплательщикам коммуной или другими организациями местного самоуправления.

Начиная с 1990-х гг. в Италии усиливаются тенденции к более выраженной фискальной автономии местных бюджетов и реализации бюджетного федерализма. Налоговая децентрализация тесно увязывается впоследствии с процессом административной децентрализации (принятие так называемых законов Бассанини, закона № 59/1997 [3] и закона № 127/1997 [4]), окончательным результатом которой стал пересмотр главы V Конституции и принятие ее новой редакции на референдуме 7 октября 2001 г. [5].

Коммунальный налог на недвижимость в Италии был введен законодательным декретом от 30.12.1992 г. № 504, точнее, было введено два налога — коммунальный налог на недвижимость и налог на имущество (единственный значимый налог на имущество в налоговой системе Италии) [6].

Коммуны являются «активными субъектами» коммунального налога на недвижимость (ICI). Они могут устанавливать его процентную ставку и самостоятельно регулировать в регламентирующих актах его параметры (в рамках действующего законодательства, разумеется). Коммуны могут устанавливать правила, касающиеся оснований налогообложения, освобождения от уплаты налога, налогооблагаемой базы и порядка введения и сбора налога [6].

Право устанавливать процентную налоговую ставку предоставлено Джунте (местному исполкому). Статья 42, п. 2 б (ф), закрепляет за коммунальным Советом компетенцию в сфере учреждения и управления



налогами, за исключением вышеуказанного определения процентной ставки. Основанием налогообложения является владение какой-либо недвижимостью (строения и постройки; строительные площадки; сельскохозяйственные территории).

Пассивным субъектом налога выступает владелец недвижимого имущества или носитель права usufructa, пользования, эмфитевзиса и суперфиция.

Налогооблагаемая база в Италии представляет собой стоимость недвижимости, для определения которой используются различные методы, основанные на использовании данных о кадастровой ренте, оценочной стоимости строений, рыночной стоимости площадок под застройку, кадастровых показателей сельскохозяйственных земель. При этом широко используются специальные коэффициенты, учитывающие кадастровую категорию, первоначальную стоимость, брутто-оценку амортизации, рентные платежи аналогичных объектов недвижимости и т. д.

В 1996–1997 гг. провинциям была отдана прибыль от страхового взноса с автотранспортных средств и провинциальный сбор за перепись, регистрацию и внесение пометок в Государственный автомобильный реестр (налог с владельцев автотранспортных средств относится к компетенции областей). Провинции получили также средства от добавочного налога на потребление электроэнергии и дополнительного подоходного налога.

К особенностям установления местных налогов и сборов в Италии можно отнести следующие:

а) установление налогов может осуществляться в ассоциативных формах, предусмотренных законом №142 от 8.06.1990 г. (путем конвенций, создания консорциумов и объединения коммун) [7];

б) обязанность по сбору местных налогов может быть поручена третьим лицам: специализированным предприятиям, обществам с преобладающим государственным капиталом, концессионерам по сбору налогов.

Принудительный сбор местных налогов, порученный концессионерам, осуществляется с помощью системы реестров, которая облегчает информированность налогоплательщиков и обеспечивает полную прозрачность публичных расходов.

Указанные изменения законодательства Италии дали свои положительные результаты. По данным за 2008 г., государственные трансферты составили 1/3 общих поступлений местных бюджетов. В среднем по Италии собственные налоговые поступления местных автономий превышают 55 %. Как типичный пример бюджета местных автономий Италии приведем данные по одной из коммун области Валь Д'Аоста. В бюджете этой коммуны 41,70 % составляют налоги, 16,49 % — налоговые сборы, 0,19 % — специальные налоги, 24,98 % — доходы от муниципальных служб сервиса, 5,49 % — доходы от использования муниципального имущества, 3,82 % — дебиторская задолженность, 7,33 % — другие неналоговые поступления. Таким образом, 58 % в структуре бюджета коммуны составляют собственные налоги.



В бюджетном процессе автономий современной Италии все более явно проявляются две тенденции: повсеместное сокращение государственных трансфертов и возрастание возможностей местного самоуправления сбалансировать бюджет с помощью собственных ресурсов без усиления налогового бремени. Вторая тенденция, вне сомнений, может рассматриваться как положительная, так как финансовая автономия местного самоуправления и состоит в их способности самофинансирования. Эта тенденция наверняка сохранится в ближайшие десятилетия. Финансовую помощь нельзя отнести к стабильным и предсказуемым источникам доходов местных бюджетов. Сокращение зависимости местных бюджетов от финансовой помощи свидетельствует о повышении уровня бюджетной автономии местных самоуправлений по доходам.

Если обратиться к российскому опыту, то принятие федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. преследовало цель решить в первую очередь проблемы финансового обеспечения полномочий местного самоуправления, повысить их самостоятельность и устойчивость.

Как показала практика последних лет, решение проблемы дефицита бюджета местных самоуправлений оказалось непростой задачей. И связано это было со следующими причинами:

- а) не отработана методика формирования бюджетов муниципальных образований;
- б) не решен до конца вопрос о перераспределении имущества между тремя уровнями власти: федеральным, региональным и местным;
- в) далек от завершения процесс инвентаризации земли и разграничения государственной собственности на землю, подготовки оценочной описи на весь объем земли для введения налоговых ставок;
- г) не решен вопрос о переводе транспортного налога в муниципальные районы путем внесения изменений в Бюджетный кодекс [8, с. 23–26];
- д) в стадии проработки находится предложение об увеличении доли налога на доходы физических лиц.

Ряд непростых коллизий в вопросах межбюджетных отношений порождает действующий Бюджетный кодекс РФ. Так, не определен порядок и размер закрепленной на постоянной основе за местными бюджетами части (или целиком) федеральных, а возможно, и региональных налогов. Согласно ст. 15 Налогового кодекса РФ к местным налогам относятся, во-первых, земельный налог, во-вторых, налог на имущество физических лиц.

Доходы от местных налогов и сборов согласно ст. 57 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» зачисляются в местные бюджеты по:

- налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- нормативам отчислений, единым для соответствующих видов муниципальных образований, за исключением случаев, специально



оговариваемых в указанном Законе и связанных с необходимостью выравнивания уровня их расчетной бюджетной обеспеченности.

Законодатель пока умалчивает о налоге на недвижимость — станет он местным или региональным налогом. Если он станет региональным, это будет означать фактическую ликвидацию местных налоговых поступлений, так как он заменит два вышеуказанных налога.

Отменяется также налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. До этого он был местным налогом и полностью поступал в доход местных бюджетов, представляя стабильный налоговый источник. Право местных органов вводить дополнительную ставку налога на прибыль в размере до 5 % взамен отмененного налога не компенсирует потери. Таким образом, в целом по стране полной компенсации местные бюджеты не получили.

Существенно ущемлены интересы местных бюджетов и в части доходов, поступающих от приватизации государственного имущества. Не определен порядок перечисления в местные бюджеты средств от приватизации предприятий государственной собственности на аукционе или по конкурсу, а также при продаже акций акционерных обществ, созданных в процессе приватизации.

Таким образом, анализ норм Бюджетного кодекса и Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ свидетельствует о том, что за годы реформ не создан механизм, реально обеспечивающий и гарантирующий местному самоуправлению финансовую самостоятельность и независимость; более того, можно говорить о снижении уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований. Местные налоги и сборы не покрывают большей части расходов, связанных с решением проблем местного значения, что нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления. Сегодня Россия в этом вопросе недалеко ушла от действовавшей ранее жестко централизованной системы. Бюджет муниципального образования, начиная от сельского и кончая крупным городом, находится в полной зависимости от ежегодного установления федеральными и региональными органами государственной власти пропорций распределения федеральных и региональных регулирующих налогов. Для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований необходимо закрепить за местными бюджетами налоговые источники, которые обеспечивали бы стабильное поступление доходов, и делать ставку на расширение закрепленных за местными бюджетами налогов и сокращение удельного веса безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней.

В связи с этим обратимся к опыту Италии в вопросах налоговой автономии местного самоуправления в условиях бюджетного федерализма.

Как отмечалось выше, бюджетной основой итальянских автономий является коммунальный налог на недвижимость и добавочный налог на доходы физических лиц. То есть в распоряжении местных автономий Италии находятся наиболее весомые источники налоговых поступлений. Характерной особенностью при этом является то, что коммуны могут самостоятельно определять процентную ставку налогов и регулировать в регламентарных актах его параметры, устанавливая прави-



ла и условия налогообложения и сборов. Таким образом, налицо необходимые условия для реализации реальной финансовой автономии местных самоуправлений Италии.

Следует признать, что коммунальный налог на недвижимость был объектом многочисленной критики как с политической точки зрения, так и с правовой в плане его конституционности. Традиционно во многих странах, в том числе и в России, существует политическая неприязнь к имущественным налогам. Однако на примере Италии видно, что основной доход в бюджетной структуре совокупных налоговых поступлений местных автономий приносят коммунальный налог на недвижимость и добавочный налог на доходы физических лиц. Введение добавочного налога на доходы, сопровождающееся одновременной рационализацией текущих расходов, привело к значительному улучшению финансового сальдо местных бюджетов. Возможность варьировать как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения доли процента по этим налогам позволяет дополнительно самостоятельно санировать местные финансы.

В этой связи в России представляется разумным установление и закрепление за местными бюджетами местного налога на недвижимость. Он отличается стабильностью поступлений, равномерностью распределения и низкой мобильностью налоговой базы, а также экономической эффективностью. Закрепление этого налога за местными самоуправлениями сделало бы его основным доходным источником местных бюджетов.

При этом важно отметить, что органы местного самоуправления способны влиять на формирование налоговой базы по данному налогу и могут эффективно контролировать операции с недвижимостью, что будет способствовать улучшению собираемости данного налога. Отметим, что данное обстоятельство стало причиной того, что в состав пакета законопроектов Государственной думы по формированию рынка доступного жилья был включен проект федерального закона № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ» («О дополнении ч. 2 Налогового кодекса РФ главой 31.1 «Местный налог на недвижимость»).

Укреплению финансовой базы органов местного самоуправления может способствовать расширение перечня местных налогов, в том числе передача в ведение этих органов единого налога на вмененный доход. В этом ряду предложение распространить статус местных налогов на налог на доходы с физических лиц в части налогов, уплачиваемых индивидуальными предпринимателями. Такое решение позволило бы местным органам власти ужесточить контроль за этими доходами и улучшить организацию сбора соответствующих налогов.

Местным налогом и по форме, и по существу предлагается сделать налог на землю, который будет полностью зачисляться в местные бюджеты. Развитием этой идеи являются предложения о замене земельного налога и налога на имущество физических лиц единым налогом на не-



движимость со статусом местного налога, а отнюдь не регионального, как это установлено в Налоговом кодексе.

Наконец, местный характер может быть придан и некоторым налогам с потребителей, в частности акцизам на отдельные товары.

Предлагается, отказавшись от бюджетного выравнивания с использованием фондов финансовой поддержки муниципальных образований, перейти от практики разделения налоговых поступлений между уровнями бюджетной вертикали к закреплению за каждым уровнем бюджетной системы собственных налогов по принципу «один налог — один бюджет».

Отметим еще один важный вывод, который следует из опыта реформирования бюджетной системы местных автономий Италии: чтобы реформа налоговой системы была успешной, необходимо выработать четкие и внятные принципы разграничения налогов между бюджетами различных уровней. В основу разграничения целесообразно положить социальную значимость конкретного налога для данной территории, а также — по отдельным налогам — их функциональное назначение и целевую направленность.

Предлагаемый спектр правовых новаций может расширить бюджетную базу местного самоуправления и содействовать большей финансовой самостоятельности муниципальных образований в России. Какие из них получают реальное законодательное закрепление, покажет время.

Список литературы

1. *Федеральный закон об общих принципах реализации местного самоуправления в РФ* N 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. // Российская газета. 2003. 8 окт.; Парламентская газета. 2003. № 186.
2. *Рагозина Л.* Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения // Вестник местного самоуправления. 2007. №5. С. 4—21.
3. *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*: Legge 15 marzo 1997, n. 59. // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. N. 63 del 17 marzo 1997.
4. *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*. Legge 15 maggio 1997, n. 127 // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. N. 113 del 17 maggio 1997- Supplemento ordinario.
5. *Legge Costituzionale* N 3 del 18 ottobre 2001 // Pubblicata nelle Gazzetta ufficiale. Del 24 ottobre 2001.
6. *Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo e della legge* 23 ottobre 1992, N 421. Decreto legislativo 30 dicembre 1992, N 504 // Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. N 305 Suppl. Ord. Del 30/12/1992.
7. *Ordinamento delle autonomie locali*: Legge 8 giugno 1990 N 142 // Pubblicata in G. U. 12 giugno 1990. N. 135.
8. *О реализации Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* (материалы к заседанию коллегии Министерства регионального развития РФ 1 июня 2007 г.) // Вестник местного самоуправления. 2007. № 4. С. 4—26.



Об авторах

О. А. Заячковский – канд. юр. наук, доц., РГУ им. И. Канта; e-mail: OZayachkovskiy@kantiana.ru

В. М. Никитина – асп., РГУ им. И. Канта; e-mail: kitc@kaliningrad.ru

Authors

Dr. O. Zayachkovsky – Associate Professor IKSUR; e-mail: Ozayachkovskiy@kantiana.ru

V. Nikitina – PhD student, IKSUR; e-mail: kitc@kaliningrad.ru