

Ирина КАРАВАЕВА

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ НАЛОГОВОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

В статье сопоставляется зарубежный и отечественный опыт формирования налоговой базы местных бюджетов. Исследуются вопросы реформирования местного налогообложения в условиях неустойчивого развития современной российской экономики. Представлена авторская трактовка формирования оптимальной налоговой базы отечественного местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные налоги, местный бюджет

Органы местного самоуправления являются одним из важнейших элементов организации современных государств и играют решающую роль в достижении социального благополучия населения. Основная роль в реализации этих целей принадлежит финансовым структурам местного самоуправления, которые призваны отвечать за эффективное социально-экономическое развитие подведомственных им территорий. Однако результативность их деятельности в регулировании экономической ситуации напрямую связана с наличием у местных органов финансовых источников, достаточных как для решения местных проблем, так и для участия в реализации общегосударственной политики в сфере социального и экономического развития. Поэтому проблема разграничения ответственности и создания баланса власти как внутри территориального сообщества, так и в рамках вертикали «муниципалитет — регион — государство» остается одной из самых актуальных и спорных на протяжении всей истории развития демократического общества.

Западный опыт

В течение XX века западная практика выработала для финансового обеспечения местного самоуправления четкую структуру источников финансовых средств. В качестве *субъектов местного налогообложения* рассматриваются все физические и юридические лица, проживающие или работающие (получающие доход) в границах данного территориального образования. В качестве *объектов* — собственность, определенные виды дохода, а также право на осуществление конкретных видов деятельности на данной территории. Сопоставляя с современными характеристиками ин-

ститута местного самоуправления, в налоговой практике сформировались и основные источники наполнения местных бюджетов, включающие:

- «самостоятельные» налоги, взимаемые органами местного самоуправления;
- «несамостоятельные» налоги, взимаемые совместно с государственными налогами, в виде добавочных к ним процентов;
- субсидии центрального правительства или органов власти субъектов Федерации;
- местные займы.

Иные способы наполнения местных бюджетов играют незначительную роль, к ним относятся штрафы, пени, прибыль от реализации муниципальной собственности.

Таким образом, *проблему оптимизации налогообложения* в рамках конкретной территории определяет, во-первых, поиск оптимального соотношения финансовых изъятий государственной и местной власти в рамках территориального социума. Во-вторых, необходимость определения баланса воздействия центральной власти и органов местного самоуправления на экономическую и социальную ситуацию в данном регионе, а в конечном счете — на реальный уровень демократизации общества.

Этот вывод подтверждают приведенные в *таблице 1* данные, согласно которым местные налоги не в странах Европейского Союза играют существенную роль в наполнении местных бюджетов. Тем не менее, эта роль достаточно велика. В семи из четырнадцати стран ЕС местные налоги и сборы формируют свыше 30% муниципальных бюджетов, а в Дании, на Кипре и в Норвегии — свыше 50%.

Т а б л и ц а 1

*Процентное соотношение финансовых источников органов
местного самоуправления по данным Совета Европы (2009 г.)**

№ п/п	Страна	Местные налоги	Местные сборы и платежи	Субсидии и отчисления	Займы	Другие
1	Австрия	15	19	35	8	23
2	Великобритания	11	6	77	0	6
3	Германия	19	16	45	9	11
4	Греция	2	22	58	6	12
5	Дания	51	22	24	2	1
6	Испания	31	16	37	10	6
7	Исландия	12	16	53	5	14
8	Ирландия	18	10	57	2	13
9	Италия	18	11	38	9	24
10	Кипр	25	33	30	12	0
11	Нидерланды	5	13	60	19	3
12	Норвегия	42	16	33	7	2
13	Польша	21	7	60	0	12
14	Португалия	20	19	38	6	17

* Расчеты автора.

Основными видами местных налогов являются налоги на землю и налоги на имущество, а также профессиональные налоги. В странах Северной Европы органам местного самоуправления предоставляется право взимать подоходный налог с граждан, причем ставки государственного и муниципального подоходных налогов существенно различаются. Кроме того, местные органы могут частично изменять налогооблагаемую базу, принимать решения об освобождении от уплаты налогов определенные категории граждан. Как результат местные налоги формируют в этих странах от 30% до 60% поступлений в муниципальные бюджеты. Швейцария, Греция и Румыния также позволяют местным органам взимать дополнительный подоходный налог.

Сложившаяся в Европе система налоговых поступлений в местные бюджеты целесообразна по двум причинам.

Первая. Органы местного самоуправления имеют возможность «маневрировать» в рамках предоставления населению услуг, для чего требуются определенные полномочия в области регулирования ставок местных налогов.

Вторая. Порядок обязательной сбалансированности местных бюджетов позволяет возложить на местные органы полную ответственность за качество оказываемых населению услуг. Это практически исключает недостаточное финансирование («нефинансируемые мандаты»), оправдывающие бездействие местных органов и неэффективное расходование ими средств.

В европейской практике распространена и такая схема, как долевое распределение налогов или предоставление органам местного самоуправления права на получение определенной доли средств от общенациональных налогов. Основное преимущество долевого налогообложения состоит в относительной легкости обеспечения органов местного самоуправления финансовыми средствами. Кроме того, административные затраты на сбор долевого налога не превышают затрат на сбор общенациональных¹.

Получаемые общинами отчисления подразделяются на «общие» и «целевые».

«Общие отчисления» служат для укрепления доходов общин. При их исчислении исходят из показателей потребности и налоговой силы. Показатель потребности в денежных средствах рассчитывается на основе данных о численности населения и задачах, которые возложены на общины. Показатель налоговой силы исчисляется исходя из уровня поступлений земельного, промыслового налогов и доли общины в подоходном налоге. Если показатель потребности выше, чем показатель налоговой силы, то

¹ Например, в Германии существует государственная стратегия выравнивания налоговых доходов между землями и общинами, которая рассматривает их финансовые отношения с федерацией и между собой. С одной стороны, конституция устанавливает доли федерации и земель в подоходном налоге и налоге на прибыль, которые составляют по 50% соответственно с учетом доли общин в подоходном налоге. С другой — разделение подоходного налога, а также правила финансового выравнивания между землями определяются в законе о финансовом выравнивании между федерацией и землями. Данный закон устанавливает также доли федерации и земель в налоге с оборота (НДС): 2,2% от поступлений налога с оборота остается в бюджете общин, от оставшейся суммы 50% поступает федерации, а 47,8% — получают земли. Содержание финансового выравнивания между землями в том, что земли, обязанные к выравниванию, осуществляют отчисления в пользу земель, имеющих право на выравнивание. Местное финансовое выравнивание регулируется законом «О бюджетном выравнивании», регулярно пересматриваемым парламентом каждые 8–10 лет и преследует цель предоставления денежных средств общинам в таком объеме, которого бы было достаточно для реализации собственных и передаваемых от земель или федерации полномочий.

бюджет общины получает отчисления для покрытия этой разницы. Данное финансовое выравнивание служит для приближения показателя финансовой силы общин к уровню аналогичного земельного показателя.

«Целевые отчисления» — это способ возмещения затрат для выполнения определенных задач. Например, для оказания местной социальной помощи, финансирования школ, для осуществления инвестиций, для обустройства местных дорог и т.д.

Общие и целевые отчисления служат не только для выравнивания финансового положения общин, но и позволяют определять основные направления деятельности органов местного самоуправления в предпринимательской и социальной сфере. Как правило, доходы общин состоят на $\frac{1}{3}$ часть из отчислений земель. Таким образом осуществляется так называемое смешанное финансирование.

Существенную роль при формировании финансовой базы местной власти играют *фискальные сборы*, взимаемые на уровне муниципальных образований. Данные сборы представляют собой обязательные взносы физических и юридических лиц, уплата которых сопровождается предоставлением его плательщику юридически значимых действий (получение прав, выдача разрешений, лицензий) или общественных услуг (вывоз мусора, озеленение, благоустройство, бесплатное медицинское обслуживание и т.д.).

Наличие развернутой сети местных налогов и сборов является базовой составляющей систем органов местного самоуправления в странах Европы, позволяет им играть значимую роль в реализации общенациональной региональной экономической политики. Понимание этой роли породило в 1970-е гг. во Франции, Германии, Великобритании, Швеции, Финляндии, Нидерландах процесс реформирования систем местного самоуправления. Важнейшим направлением реформ стала децентрализация территориального управления и перераспределение властных полномочий. Отметим также, что процесс децентрализации в последние годы распространился на страны с традиционно высокой ролью государства в управлении.

Обратимся теперь к отечественным реалиям.

Российский опыт

Реформы 1990-х гг. также представляли собой попытку отойти от моноцентрической модели организации власти. В частности, предполагалось четко разграничить функции между ее уровнями, распределить ресурсы, построить двухуровневую систему местного самоуправления. При этом каждый уровень рассматривался в качестве автономной структуры с охватом конкретных территориальных сфер деятельности. Однако незавершенность политических реформ, наличие в политической системе значительных противоречий, а также ослабление местного самоуправления подвинули федеральный Центр к проведению новых реформ: административной, федеративной и муниципальной. А осуществление этих реформ было невозможно без реформ бюджетной и налоговой. Одним из итогов осуществляемых преобразований стало принятие 6 октября 2003 г. нового Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Полагаем, что его появление знаменует *формирование в России современной национальной модели местного самоуправления*.

Единая для страны модель местного самоуправления, заложенная в Федеральном законе № 131-ФЗ, отличается следующими основными чертами.

Первая. Принцип муниципальной автономии признан и закреплён законодательно. В то же время государство сохраняет возможность влиять на муниципальный уровень публичной власти через институт государственных полномочий, право регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, систему государственного контроля.

Вторая. Федеральный Центр урегулировал компетенцию каждого вида муниципальных образований, оставляя в данном вопросе минимум вариативности, как для субъектов Федерации, так и для муниципальных образований. Органы местного самоуправления не вправе определять собственную компетенцию и даже ее детализировать.

Третья. За муниципальными образованиями формально закрепляется свобода действий при оказании публичных услуг местному населению. Однако не исключена возможность регулирования этого процесса государственными органами.

Четвертая. Принципы фискальной автономии муниципальных образований закреплены в федеральном законе. Вместе с тем сохраняется порядок выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований за счет субсидий субъектов Федерации и муниципальных районов.

Пятая. Предусматривается возможность государственного контроля и надзора за органами местного самоуправления.

Общая направленность муниципальной реформы предполагала отход от моноцентрической модели организации власти с ее организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления. Предполагалось также внедрение европейских стандартов; создание двухуровневой системы местного самоуправления автономной от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий.

Однако реализация заявленных в рамках муниципальной реформы задач *вступила в противоречие* с тенденцией централизации власти, явившейся необходимым условием развития демократических отношений, возможным только в ситуации укрепления национальной государственности и повышения уровня управляемости социально-экономическими процессами. Серьезное влияние на реализацию реформы оказала также сформированная еще советской политической традицией культура местного самоуправления у значительной части населения, региональных и муниципальных руководителей.

Перечисленное в совокупности привело к тому, что модель, европейская по форме, в российских условиях дала иной эффект: проблемы четкого разграничения ответственности, создания баланса власти как внутри регионов, так и в рамках вертикали «регион — муниципалитет» *не были решены*. Сформированные структуры местного управления оказались лишенными реальных ресурсов. Они были вынуждены действовать в условиях явного недостатка финансовых средств, инфраструктурных и кадровых ограничений. Органам самоуправления муниципальных образований также приходится функционировать в условиях, когда вышестоящие власти стремятся сконцентрировать ресурсы наверху, а ответственность переложить на базовый уровень управления. Традиционно самым больным остается проблема ресурсного обеспечения власти в провинции. Налоговое и бюджетное законодательство продолжает огра-

ничивать финансовую обеспеченность муниципальных образований, воспроизводя институт «нефинансируемых мандатов».

Формально, последовательно увеличивалось число муниципальных образований, формирующих и утверждающих местные бюджеты в соответствии с новыми принципами организации бюджетного процесса. В 2006 г. собственные бюджеты имели 77,8% местных органов власти, в 2007 г. — 91,9%, в 2008 г. — 94,2%, а в 2009 г. сбалансированными бюджетами обладали уже все муниципалитеты. Однако реально, в условиях сокращения перечня налоговых источников местных бюджетов, практически все муниципалитеты вынуждены решать свои проблемы *за счет финансирования извне*. Даже среди наиболее обеспеченных городских округов таковых более 92%. И, что характерно, в структуре финансовой помощи местным бюджетам все большее значение приобретают не дотации, направление расходования которых определяются самими муниципалитетами, а целевые субсидии, которые субъект Федерации считает необходимыми.

Заметно сократилась и доля местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов Федерации. В среднем по России с 2003 по 2010 г. доля местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов Федерации снизилась с 49,4% до 38,5%². В то же время механизмы реального государственного контроля вышли далеко за рамки, установленные Федеральным законом № 131-ФЗ. Местные власти *оказались в прямой зависимости от контролирующих государственных органов*, усмотрение которых приобрело определяющее значение. Публично проводимая линия на повышение автономии дала обратный эффект. Муниципалитеты стали признаваться ответственными за решение большинства вопросов, являющихся по сути государственными — от обеспечения деятельности предприятий образования до пожарной безопасности. И это — несмотря на отсутствие необходимых средств, реальных регулирующих возможностей и права самостоятельно принимать ключевые решения.

Таким образом, оказалась невыполненной одна из центральных задач бюджетного реформирования муниципалитетов: оптимизация муниципальными образованиями своих расходов; определение эффективных и неэффективных трат; отказ от финансирования последних. Выход из ситуации видится нам *в восстановлении законодательно закрепленной финансовой самостоятельности муниципалитетов* и формирования финансовой базы местного самоуправления данной территорией преимущественно на основе фискальных выплат местного населения.

Каковы же ориентиры укрепления доходной базы местных бюджетов?

Проблемные точки местного налогообложения

Двумя базовыми источниками пополнения местных бюджетов сегодня являются обладающие рядом серьезных недостатков земельный налог и налог на имущество.

² Например, в Республике Мордовия, которая традиционно использовала двухуровневую систему местного самоуправления, до реформы 70% консолидированного бюджета составляли бюджеты местного самоуправления. После реформы ситуация сложилась с точностью до наоборот: сейчас 29% бюджетных средств — у местного самоуправления и 71% средств поступает в республиканский бюджет, который оказывает массированную помощь местным бюджетам.

Несмотря на свои потенциальные возможности, *земельный налог* сложен для исполнения и, как источник формирования доходов местных бюджетов, малозначим³. Принципиально важно и то, что он устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Следовательно, его размер *не зависит от результатов хозяйственной деятельности* собственника земли, землевладельцев, землепользователей.

Основания для установления земельного налога — документ, удостоверяющий право собственности, владения или пользования земельным участком. Платят налог все собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов. При начислении суммы налога для плательщиков вводятся коррективы на местоположение этих участков. Органам местного самоуправления дано право (при наличии благоприятных условий размещения земельных участков) повышать ставки земельного налога, но не более чем в два раза. Объектом налогообложения при взимании земельного налога является кадастровая стоимость земли, дифференцированной по различным категориям: земли сельскохозяйственного назначения, земли, предоставленные гражданам для ведения личного подсобного хозяйства, земли садоводческих и огороднических объединений, земли под объектами промышленности, транспорта, связи, дорог, линий электропередач и т.п.

В 2003 г. была проведена первая кадастровая оценка земель *сельскохозяйственного назначения*. В 2007 г. она была пересмотрена с учетом уточнения плодородия и местоположения, конечно, в сторону увеличения. С 2009 г. налог на земли сельскохозяйственного назначения был увеличен в два раза. Следующая кадастровая переоценка должна быть проведена в 2012 г.

Аналогичная ситуация складывается при переоценке земель, предоставленных гражданам для ведения *личного подсобного хозяйства*. В 2006 г. в регионах проведена первая кадастровая оценка стоимости земель личного подсобного хозяйства (ЛПХ). В настоящее время вновь ведется их переоценка. В случае принятия исполнительной властью регионов (это их компетенция) новых ставок, земельный налог на ЛПХ возрастет в 6–7 раз.

Практически завершена переоценка кадастровой стоимости *земель садоводческих и огороднических объединений*, в рамках которой учитывалось 14 показателей (наличие электричества, обеспеченность водой, наличие или расстояние до водоема, до ближайшей остановки, населенного пункта и др.). В результате, показатель кадастровой стоимости земель в среднем увеличен в 9 раз. Однако и здесь имеется ряд существенных недоработок. Например, вызывают сомнение критерии оценки категорий садоводческих земель. Благоустройство земель (организация электро- и водоснабжения, газификация, строительство подъездных дорог и т.п.), как правило, осуществлялось на деньги садоводов и огородников. Почему

³ В царской России аналогом данного налога был «государственный поземельный налог», который, как и его современный собрат, «грешил» неотработанной системой оценки облагаемых земельных ресурсов. В советское время земля передавалась в бесплатное и бессрочное пользование. Платность земли вновь была введена Законом РФ от 11 сентября 1991 г. № 1738–1 «О плате за землю». Ныне это — прямой, местный и прогрессивный налог, широко применяемый во всей России, но с достаточно большим количеством льгот и льготников.

же эти показатели вновь были учтены при расчете нового повышенного земельного налога? Получается, *чем больше люди вложили в свою землю — тем более высокий налог* они должны платить.

Далее. Примерно в 10 раз, после завершения определения новой кадастровой стоимости, увеличилась налогооблагаемая база четвертого источника земельного налога — *земель под объектами промышленности*. В результате, наибольший удельный вес — около 60% приходится на налог за земли под промышленными объектами. Около 25% — за земли сельскохозяйственного назначения. Остальное — это платежи личных подсобных хозяйств, садоводов и огородников. Значительное увеличение кадастровой стоимости данных земельных участков, несомненно, создаст немалые финансовые затруднения для их собственников, прежде всего потому, что современный налог на землю не учитывает в значительной мере ни инновационных, ни социальных характеристик облагаемого объекта.

Вместе с тем, по-прежнему *значительная часть земель не попадает под налогообложение*. Это земли особо охраняемых территорий и объектов, лесного и водного фонда, земли запаса. И введение хотя бы минимальных налоговых выплат для пользователей данных земельных объектов способно компенсировать применение системы инвестиционного, инновационного и социального льготирования, которое, очевидно, требуется расширять в рамках земельного налога.

Вторым по значимости из местных налогов является *налог на имущество физических лиц*, Закон о взимании которого был принят 9 декабря 1991 г.⁴.

Особенность имущественных налогов в том, что они начисляются на имущество как объект владения, а не имущество как источник доходов. Круг объектов налогообложения достаточно широк: гаражи, квартиры, дачи, хозяйственные помещения и сооружения и т.д. Обязанность уплаты налога возникает у гражданина, если эти объекты находятся в его собственности. Однако, по оценкам специалистов, в стране зарегистрировано *лишь около половины таких объектов*. В городских поселениях эта доля составляет немногим более 80%. В сельской местности точных подсчетов нет, но выборочные проверки показывают, что на регистрации находится лишь около трети домов и строений. Причины разные: нет наименования улиц, нет нумерации домов, многие дома просто пустуют. Это приводит к тому, что доля данного налога в доходах местных бюджетов составляет менее 2%.

Между тем за последние десять лет в России построено много крупных дорогостоящих коттеджей, перешли в частную собственность огромные участки земли, а по количеству машин премиум-класса и внедорожников страна обогнала ведущие европейские государства. Но до сих пор нет четкой регламентации того, *кто и как* на местном уровне

⁴Поимущественные налоги действовали и в царской России (подомовой налог, квартирный налог). В СССР действовало налогообложение принадлежащего людям имущества лишь по отдельным его видам (налоги с владельцев строений, с владельцев транспортных средств). Поскольку перечень объектов налогообложения был ограниченным, обобщающие их наименования и единый закон отсутствовали. Регулирование проводилось отдельными нормативными актами по конкретным видам имущества. Налоги на имущество, обычно по дифференцированным ставкам, широко взимаются в зарубежных странах со стоимости движимого, недвижимого и совокупного имущества в системах как государственного, так и местного налогообложения.

будет определять рыночную стоимость имущественного объекта, что, несомненно, является одним из факторов развития коррупции на уровне местного самоуправления⁵.

Направления развития муниципальной реформы

Несмотря на сложность ситуации в системе местных финансов, особенно в условиях посткризисного развития, в решении проблемы наполнения доходной части местных бюджетов имеются существенные резервы.

Немалые надежды с укреплением финансовой базы местного самоуправления связывают с предполагаемым введением в 2013 г. *налога на недвижимость*, который должен заменить местные налог на имущество физических лиц и земельный налог. Однако введение нового имущественного налога на базе двух старых технически несовершенных вряд ли приведет к желаемому результату. Поэтому главное условие эффективного использования создаваемого налогового инструмента — это создание методики последовательного и непрерывного процесса инвентаризации и объективной экономической оценки недвижимости, которая все еще ждет своей разработки.

Необходимо отметить, что в перспективе в налоговом законодательстве предполагается создание системы социальных ориентиров налогообложения недвижимости. Правительство в 2010 г. поручило Минфину и Минэкономразвития проработать вопрос о налоговых вычетах, которые необходимо установить одновременно с переходом на единый налог на недвижимость. Размер ставки предполагается в размере 0,1% от рыночной стоимости недвижимости, но он неокончателен и будет зависеть от результатов массовой оценки. В качестве социальных льгот Минэкономразвития предлагает установить два вида натуральных вычетов — в 55 кв. м с площади жилья и в 6 соток с площади земельного участка (собственники недвижимости такой или меньшей площади будут освобождены от налогов). При этом граждане смогут распределять этот вычет между объектами имущества по своему желанию.

Также предполагается ввести денежный вычет в сумме 3 млн руб., что, по мнению Минэкономразвития, соответствует нижней границе стоимости квартиры или жилого дома в России. Вычет в 55 кв. м задуман как универсальный, но он должен распространяться только на одну квартиру. А вот денежный вычет — дополнительная мера поддержки социально незащищенных граждан. К ним Минэкономразвития относит многодетные семьи, инвалидов, пенсионеров или другие категории населения, за счет которых местные власти могут расширять список. По расчетам Минэкономразвития при уплате нового налога на квартиры собственник трехкомнатной квартиры площадью 75 кв. м в среднем заплатит: в Москве — 2437 руб. в год (без вычета — 9139 руб.); в Петербурге — 1696 руб. (без вычета — 6359 руб.); в Новосибирске — 953 руб. (без вычета — 3574 руб.); в Красноярске — 798 руб. (без вычета — 2992 руб.). По России в целом — 851 руб. (без вычета — 3193 руб.).⁶

⁵ Следует также учитывать то, что одним из последствий кризиса является потеря работы или переход на нижеоплачиваемые должности и, как результат, сокращение доходов и неспособность платить имущественные налоги.

⁶ <http://news.mail.ru/economics/5013314/>

И все же единый налог на имущество физических лиц рискует сохранить значительные социальные просчеты своих предшественников. Например, оценку строений предполагается осуществлять в зависимости от возраста дома и порядка оценки восстановительной стоимости строений и помещений, принимаемой на местах. В этой ситуации налог с большой старой квартиры в центре Москвы может оказаться меньше, чем с новой небольшой квартиры, например, в Ростове.

В качестве реальной возможности расширения фискальной базы местного самоуправления следует также рассматривать возможность передачи в местные бюджеты региональными властями *сборов на пользование объектами животного мира, объектами водных биологических ресурсов, лесные сборы* (вносимые сегодня в местные бюджеты лишь частично).

Целесообразно также законодательно закрепить за муниципальными образованиями *нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов* в размере, достаточном для обеспечения финансовой самостоятельности подавляющего числа муниципальных образований. Такая политика должна проводиться за счет исключения непродуктивных встречных финансовых потоков из муниципалитетов — в бюджеты вышестоящего уровня, а затем обратно — в качестве трансфертов. Реализация подобного подхода требует точного расчета налоговой базы и выбора варианта нормативов, достаточных для обеспечения фактически сложившихся расходов данного муниципального образования. А избыточная финансовая обеспеченность самых благополучных территорий может быть выровнена с помощью отрицательных трансфертов. Здесь вполне обоснованно использовать европейский опыт горизонтального и вертикального выравнивания бюджетных доходов муниципалитетов.

Завершая статью, отметим, что при всех недочетах и недоработках налоговой базы местного самоуправления в России почти десятилетний опыт муниципальной реформы в сопоставлении с наиболее эффективными схемами образования доходной базы местных бюджетов в мировой практике позволяет сформулировать основные критерии формирования оптимальной налоговой базы отечественного самоуправления.

К ним следует отнести, во-первых, расширение налоговой базы органов местного самоуправления в объемах, необходимых для реализации объективно обусловленных социально-экономических потребностей членов данного территориального сообщества и реализации делегированных ему из центра управленческих полномочий.

Во-вторых, соблюдение принципа территориального единства взимания и использования фискальных доходов для данного территориального сообщества.

В-третьих, использование системы местных налогов и сборов в качестве механизма стимулирования позитивных тенденций в развитии экономики и обеспечения уровня необходимых социальных гарантий для населения территориальных сообществ.

Наконец, в-четвертых, в перспективе — формирование налоговой базы местного самоуправления с учетом вертикального и горизонтального финансового выравнивания уровня налоговых доходов системы бюджетов «центр — регион — территория».