

Налоговые доходы местных бюджетов в условиях реформирования местного самоуправления

Рукина Светлана Николаевна

Канд. экон. наук, доц. каф. финансов
ORCID: 0000-0003-4534-1143, e-mail: ya.svetlana-41@ya.ru

Герасимова Кристина Александровна

Ст. преп. каф. финансов
ORCID: 0000-0001-5421-5937, e-mail: h_kristina@bk.ru

Такмазян Аида Самвеловна

Канд. экон. наук, доц. каф. финансов
ORCID: 0000-0002-7486-7112, e-mail: aida.takmazyan@yandex.ru

Самойлова Карина Николаевна

Канд. экон. наук, доц. каф. финансов
ORCID: 0000-0002-3483-3866, e-mail: karina.samoylova2015@mail.ru

Ростовский государственный экономический университет, г. Ростов-на-Дону, Россия

Аннотация

Раскрыто состояние доходной базы местных бюджетов Российской Федерации (далее – РФ) в условиях реформирования организации местного самоуправления. На основе анализа открытых данных Министерства финансов РФ сделан вывод о том, что предоставленная в 2019 г. возможность субъектам РФ самостоятельно осуществить переход на одноуровневую систему местных бюджетов и происходящие социально-экономические процессы не оказали заметного влияния на динамику и структуру доходов муниципальных бюджетов; по-прежнему безвозмездные поступления занимали значительную долю в совокупных доходах местных бюджетов: 66,2 % – в 2021 г., 67,8 % – в 2022 г., 67,4 % – в 2023 г., 64,8 % в 2024 г. Цель исследования заключается в обосновании предложений по увеличению налоговых доходов местных бюджетов, что позволит повысить бюджетную самостоятельность органов муниципальной власти и обеспечить новый уровень социально-экономического развития муниципальных образований. Использование общенаучных методов познания позволило предложить две группы мер: законодательного характера (расширить полномочия представительных органов местного самоуправления по местному земельному налогу в части налоговых льгот и ставок; установить перечень доходов, не облагаемых налогом на профессиональный доход; туристический налог преобразовать в туристический сбор, имеющий строго целевую направленность использования) и практического (выявлять плательщиков туристического налога, которые используют для ведения предпринимательской деятельности предоставленные им земельные участки под индивидуальное жилищное строительство; продолжить проведение муниципальными администрациями работы по снижению масштабов неформальной занятости и скрытой оплаты труда). Авторские предложения могут использоваться при подготовке рекомендаций по управлению финансовыми отношениями в муниципалитетах.

Для цитирования: Рукина С.Н., Герасимова К.А., Такмазян А.С., Самойлова К.Н. Налоговые доходы местных бюджетов в условиях реформирования местного самоуправления // Вестник университета. 2026. № 1. С. 227-238.

© Рукина С.Н., Герасимова К.А., Такмазян А.С., Самойлова К.Н., 2026

Статья доступна по лицензии Creative Commons “Attribution” («Атрибуция») 4.0. всемирная (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



Ключевые слова

Местное самоуправление, реформирование, муниципальный бюджет, собственные доходы, бюджетная самостоятельность, земельный налог, туристический налог, специальные налоговые режимы

Tax revenues of local budgets in the context of local government reform

Svetlana N. Rukina

Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at the Finance Department
ORCID: 0000-0003-4534-1143, e-mail: ya.svetlana-41@ya.ru

Kristina A. Gerasimova

Senior Lecturer at the Finance Department
ORCID: 0000-0001-5421-5937, e-mail: h_kristina@bk.ru

Aida S. Takmazyan

Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at the Finance Department
ORCID: 0000-0002-7486-7112, e-mail: aida.takmazyan@yandex.ru

Karina N. Samoilo

Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at the Finance Department
ORCID: 0000-0002-3483-3866, e-mail: karina.samoylova2015@mail.ru

Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, Russia

Abstract

The article reveals the current state of the revenue base of local budgets in Russia in the context of reforming the organization of local self-government. Based on the analysis of open data from the Ministry of Finance of the Russian Federation, it has been concluded that the opportunity provided in 2019 to the constituent entities of the Russian Federation to independently make the transition to a single-tier system of local budgets and the ongoing socio-economic processes did not have a noticeable impact on the dynamics and structure of municipal budget revenues; gratuitous receipts still account for a significant share of total local budget revenues: 66.2% in 2021, 67.8% in 2022, 67.4% in 2023, 64.8% in 2024. The purpose of the study is to substantiate proposals to increase tax revenues of local budgets, which would enhance the fiscal autonomy of municipal authorities and foster socio-economic development. Applying general scientific methods of cognition, the authors propose two groups of measures: legislative (expanding the powers of local representative bodies regarding land tax rates and exemptions; defining income types exempt from professional income tax; and converting the tourist tax into a strictly targeted tourist fee) and practical (identifying tourist tax payers who use land plots designated for individual housing construction for entrepreneurial activities; and continuing municipal efforts to reduce informal employment and hidden wages). These proposals can be applied in developing recommendations for managing financial relations in municipalities.

Keywords

Local self-government, reform, municipal budget, own revenues, budgetary independence, land tax, tourist tax, special tax regimes

For citation: Rukina S.N., Gerasimova K.A., Takmazyan A.S., Samoilo K.N. (2026) Tax revenues of local budgets in the context of local government reform. *Vestnik universiteta*, no. 1, pp. 227-238.



ВВЕДЕНИЕ

Местные бюджеты выступают фундаментом бюджетной системы Российской Федерации (далее – РФ, Россия). Они являются самыми многочисленными по количеству и взаимодействию с населением, поскольку связаны с повышением уровня жизни (социального, экологического, уровня образованности, включая обеспеченность медицинскими и другими услугами) и отражаются на социальном благополучии граждан. Для финансового обеспечения законодательно установленных полномочий органам местного самоуправления (далее – МСУ) необходимы стабильные поступления собственных бюджетных доходов, которые формируются за счет налоговых и неналоговых доходов [1]. Между тем бюджетная статистика свидетельствует о незначительном их удельном весе в совокупных доходах местных бюджетов России, чуть более 33 %, поэтому их устойчивый рост обеспечит новый уровень бюджетной самостоятельности органов МСУ, который признается одним из фундаментальных принципов бюджетной системы РФ, закрепленных в гл. 5 Бюджетного кодекса РФ. Этот принцип реализуется через собственные и делегированные полномочия органов муниципальной власти по вопросам формирования и использования средств местных бюджетов на решение задач социально-экономического развития муниципальных территорий в контексте достижения общенациональных целей развития.

Актуальность проведенного исследования обусловлена также введением в действие с 19 июня 2025 г. Федерального закона от 20 марта 2025 г. №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», направленного на совершенствование организации МСУ, что потребует корректировки региональных и муниципальных нормативно-правовых актов в области бюджетного процесса¹. Региональной власти, выбирающей одну из систем организации МСУ – действующую двухуровневую, одноуровневую или гибридную, – необходимо определить полномочия органов МСУ, провести варианты расчетов их финансового обеспечения, определить объемы доходов муниципального бюджета, в том числе межбюджетных трансфертов. Также возможна синхронизация полномочий со стимулированием расширения доходного потенциала и грантовой поддержкой лучших муниципальных практик по увеличению собственных бюджетных доходов. «Проводимая реформа МСУ направлена на улучшение социальных и экономических показателей развития муниципальных образований и, главным образом, на повышение качества жизни населения. В условиях ограниченности финансовых ресурсов в муниципалитетах особенно остро стоит проблема их рационального использования муниципальными администрациями, что отражается на эффективности их деятельности» [2, с. 21].

Различные аспекты укрепления доходной базы местных бюджетов продолжают активно обсуждаться в научных публикациях отечественных исследователей, что подтверждает их востребованность. Указанные обстоятельства определили цель настоящей работы – разработку предложений по увеличению налоговых доходов муниципальных бюджетов на основе анализа положений действующего бюджетного и налогового законодательства, а также практики его применения, обобщения точек зрения ученых, реализация которых направлена на достижение нового уровня самостоятельности бюджетов в современных условиях реформирования организации МСУ.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для достижения поставленной цели использовались диалектические общенаучные методы сравнения, наблюдения, синтеза теоретического и практического материалов, системного логико-смыслового анализа. Реализация исследовательских задач была осуществлена на основе изучения нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы организации МСУ, бюджетных отношений, налогообложения, а также статей отечественных авторов, опубликованных в научных изданиях, в частности, Т.В. Гоцко, А.Н. Максимова и В.В. Левиной, С.Н. Рукиной, и др., С.Н. Токаевой и Л.А. Тукеевой, В.Г. Панскова, Н.З. Зотикова, Н. И. Малис [3–9].

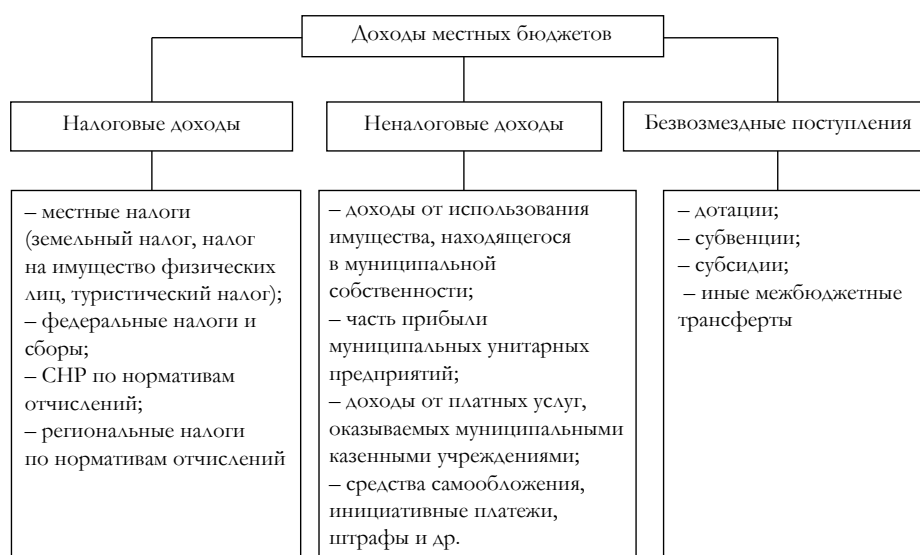
В качестве аналитических источников информации были использованы открытые данные Министерства финансов РФ о состоянии местных бюджетов за 2021–2024 гг., а также статистическая налоговая отчетность Федеральной налоговой службы о динамике поступлений налогов по специальным налоговым режимам (далее – СНР) в бюджетную систему РФ.

¹ Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 17.10.2025).

СОСТОЯНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современных условиях роль местных бюджетов становится разнообразной, сложной и противоречивой. В качестве экономического инструмента они не только обеспечивают своевременное и полное финансирование целей и задач социально-экономического развития муниципальных образований, но и снижают негативное влияние западных санкций на решение вопросов местного значения. Как считает Т.В. Гоцко, «с их помощью перераспределяется значительная часть доходов между институциональными единицами, осуществляется стимулирование экономического роста и занятости населения, а также эффективное размещение финансовых ресурсов для производства значительной части общественных благ» [3, с. 2]. Драйвером управления бюджетными отношениями на муниципальном уровне становится ответственный выбор приоритетных направлений использования ограниченных финансовых ресурсов муниципалитетам.

Финансовую основу МСУ, как известно, составляют местные бюджеты. Доходы бюджета муниципального образования, как и любого бюджета бюджетной системы РФ, формируются в соответствии с нормами бюджетного, налогового и иного законодательства. Они включают налоговые и неналоговые доходы, рассматриваемые как собственные доходы, и безвозмездные поступления, представляющие собой межбюджетные трансферты из вышестоящего бюджета (см. рис.).



Составлено авторами по материалам источника²

Рисунок. Состав доходов местных бюджетов РФ

Министерством финансов РФ ежегодно публикуются результаты мониторинга исполнения местных бюджетов. Их изучение за 2021–2024 гг. позволило составить аналитическую таблицу и сделать следующие выводы.

1. Объемы доходов местных бюджетов РФ ежегодно увеличивались: 5 536,0 млрд руб. в 2021 г., 6 478,0 млрд руб. в 2022 г., 7 136,9 млрд руб. в 2023 г., 8 197,0 млрд руб. в 2024 г., за четыре года их рост составил 148,1 %.

2. Безвозмездные поступления выступают основным видом доходов местных бюджетов; их доля в совокупных бюджетных доходах составила 66,2, 67,8, 67,4, 64,8 % соответственно, то есть показатели продемонстрировали разнонаправленные тенденции; однако их сумма за рассматриваемый период увеличилась с 3 664,4 млрд руб. до 5 307,9 млрд руб. (что составило 144,9 %).

3. Собственные налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов выросли на 154,6 %: с 1 868,7 млрд руб. в 2021 г. до 2 889,1 млрд руб. в 2024 г.; несмотря на увеличение в абсолютных суммах, их удельный вес в совокупных бюджетных доходах повысился лишь на 1,4 п.п., с 33,8 до 35,2 %. Эту положительную тенденцию необходимо развивать (табл. 1).

² Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Ст. 41, 61, 61.1, 61.5, 61.6, 62. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 17.10.2025).

Таблица 1

Динамика и структура доходов местных бюджетов России за 2021–2024 гг.

Показатели	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Поступления, млрд руб.				
Доходы местных бюджетов, всего	5 536,0	6 478,0	7 136,9	8 197,0
Безвозмездные поступления	3 664,4	4 385,6	4 811,0	5 307,9
Налоговые доходы	1 569,8	1 783,4	1 974,2	2 492,1
Неналоговые доходы	298,9	306,6	351,7	397,0
Структура доходов местных бюджетов, в %				
Доходы местных бюджетов, всего	100,0	100,0	100,0	100,0
Безвозмездные поступления	66,2	67,8	67,4	64,8
Налоговые доходы	28,4	27,5	27,7	30,4
Неналоговые доходы	5,4	4,7	4,9	4,8

Составлено авторами по материалам источника³

В ходе анализа приведенных в табл. 1 данных не выявлено существенных изменений в динамике и структуре доходов местных бюджетов, на которые могла оказать влияние предоставленная субъектам РФ возможность создания с 2019 г. нового типа муниципального образования – муниципального округа – путем объединения сельских и городских поселений с муниципальным районом⁴. Формирование единого муниципального округа позволяет органу МСУ аккумулировать финансовые ресурсы и направлять их на приоритетные направления, в том числе на привлечение большего объема субсидий на реализацию государственных программ за счет возможности обеспечения требуемой доли софинансирования, сглаживание различий в предоставлении муниципальных услуг на всей территории округа. Действительно, отдельные российские регионы воспользовались предоставленной возможностью и самостоятельно перешли на одноуровневую систему организации МСУ, которая предусматривает:

- отказ от поселенческого уровня управления, что приводит к существенному сокращению количества муниципальных образований;
- систематизацию и оптимизацию расходования средств муниципального бюджета;
- увеличение доходной базы;
- единый документооборот;
- улучшение управляемости территорий и, соответственно, повышение ответственности за решение важных для жителей вопросов.

По состоянию на 1 января 2025 г. 17 российских регионов с учетом новых регионов полностью перешли от двухуровневой к одноуровневой системе организации МСУ, представленной городскими и муниципальными округами); на территориях 32 субъектов РФ сохранилась действующая двухуровневая система организации МСУ. В остальных регионах происходит процесс постепенного формирования муниципальных округов, поэтому действует гибридная система организации МСУ, функционирующая как на уровне городских и муниципальных округов, так и на уровне муниципальных районов и поселений [10].

Следовательно, увеличение налоговых доходов остается важным вектором развития доходного потенциала муниципальных образований в новых условиях реформирования организации МСУ, что подтверждается в научной статье А.Н. Максимова и В.В. Левиной «Бюджетная обеспеченность российских городов». Авторы статьи приводят результаты проведенного исследования бюджетов 100 городов, которые были распределены по пяти группам: города-миллионники; города с особыми геоклиматическими условиями (Сибирь, Дальний Восток); города Московской области с высоким уровнем доходов на одного жителя; города с малой численностью и высокой дотационностью; прочие города с численностью населения 25–600 тыс. чел. (преимущественно областные центры). Главной причиной роста налоговых доходов в 2019–2023 гг., по их мнению, являются увеличение количества

³ Министерство финансов Российской Федерации. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2022 г., 2023 г., 2024 г. Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetrov.pdf (дата обращения: 02.10.2025).

⁴ В России вводится новый вид муниципального образования – муниципальный округ. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/57693.html> (дата обращения: 02.10.2025)

налоговых источников, передаваемых региональными властями на местный уровень, рост нормативов отчислений по передаваемым налогам, то есть совершенствование межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, а не увеличение налоговой базы по конкретным обязательным платежам. Таким образом, проведенное А.Н. Максимовым и В.В. Левиной исследование позволило сделать вывод о неоднородности местных бюджетов 100 городских округов, о наличии у них общих и специфических черт, о целесообразности развивать экономический потенциал с целью обеспечения устойчивости местных бюджетов и совершенствовать межбюджетные отношения на субфедеральном уровне [4].

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УВЕЛИЧЕНИЮ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ В ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Выявлено, что в муниципальных бюджетах налоговые доходы не являются основным видом доходов, поэтому необходимо наращивание налоговых поступлений, прежде всего по налогу на доходы физических лиц (далее – НДФЛ). В своем исследовании авторы подчеркивают, что «это основной прямой налог с населения, который играет значимую роль в регулировании социально-экономических тенденций и формировании доходов бюджетного фонда. В последние годы его совершенствование направлено на перераспределение налоговой нагрузки между различными группами населения и обеспечение устойчивости региональных бюджетов» [5, с. 215]. По нашему убеждению, НДФЛ приобретает социально ориентированную направленность, характеризующуюся одновременным действием двух прогрессивных шкал для разных видов доходов – двухступенчатой и пятиступенчатой; повышением размеров стандартных налоговых вычетов на детей и социального налогового вычета на образование детей, совокупного социального налогового вычета, а также введением новых видов социальных налоговых вычетов для россиян, ведущих здоровый образ жизни.

Поскольку НДФЛ выступает одним из ключевых налоговых доходов муниципальных бюджетов, научные дискуссии ведутся вокруг перераспределения поступлений по указанному налогу между бюджетами бюджетной системы РФ. Рассмотрим точку зрения С.К. Токаевой и Л.А. Тукеевой: они предлагают проработать вариант трансформации НДФЛ, разделив его на федеральную и региональную составляющие, потому что этот налог является основным в системе налогообложения граждан, гарантом прав которых выступает государство. Право устанавливать региональные ставки НДФЛ предлагается передать законодательным органам власти субъектов РФ. По мнению авторов научной публикации, такой механизм позволит привлечь в федеральный бюджет дополнительные налоговые доходы, а регионам создаст условия для самостоятельного проведения налоговой политики. Новая конструкция налогообложения доходов физических лиц на первых этапах приведет к снижению собираемости НДФЛ, но она является более справедливой [6]. На наш взгляд, с переходом с 2025 г. к пятиступенчатой прогрессивной шкале налогообложения доходов физических лиц изменился и механизм распределения нормативов отчислений НДФЛ между федеральным, региональным и местными бюджетами. Нет необходимости трансформировать НДФЛ в федеральную и региональную составляющие. Поступающие в консолидированные бюджеты субъектов РФ суммы НДФЛ направляются на реализацию общественно значимых программ и проектов для всего региона.

Следующим налоговым доходом местных бюджетов является земельный налог, который регулируется положениями гл. 31 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ)⁵. Для муниципалитетов земельный налог не стал фискально значимым доходом, поэтому его дальнейшее совершенствование должно быть основано на более справедливом и экономически обоснованном распределении рентного дохода между собственником и землепользователем.

В перспективе земельная рента должна превратиться в стабильно высокий источник налоговых доходов местных бюджетов. Решение этой задачи необходимо начинать с анализа действующих налоговых льгот, установленных ст. 391 и ст. 395 НК РФ^{6,7}. Как показывает изучение статистической налоговой отчетности Федеральной налоговой службы (форма № 5-МН), существенная доля налоговых льгот предоставляется налогоплательщикам именно федеральным законодательством. Органы муниципальной

⁵ Федеральный закон от 05 августа 2000 г. «Налоговый кодекс Российской Федерации, часть 2» (НК РФ ч.2). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 02.10.2025).

⁶ Налоговый Кодекс РФ. Ст. 391. Порядок определения налоговой базы. Режим доступа: <https://base.garant.ru/10900200/5e8d85f184efe4d53f7674c8a4638260/> (дата обращения: 15.10.2025).

⁷ Налоговый Кодекс РФ. Ст. 395. Налоговые льготы. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/000b377ae50d81133cfb3dfb679082a4a8b2076e/ (дата обращения: 15.10.2025).

власти предоставили дополнительно к федеральным налоговым льготам местные льготы лишь небольшому количеству плательщиков земельного налога. Отметим и ограниченные возможности представительных органов власти муниципальных образований по предоставлению налоговых льгот в качестве инструмента экономического регулирования, которые заключаются в установлении ст. 389 НК РФ перечня видов земельных участков, которые не могут быть объектами налогообложения⁸. К ним относятся земельные участки, изъятые из оборота, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов России, объектами, включенными в список всемирного наследия, историко-культурными музеями-заповедниками, землями лесного и водного фондов и др. Все вышеизложенное подтверждает наличие ограниченных возможностей у муниципалитетов по управлению местным земельным налогом.

Для изменения ситуации считаем целесообразным принять следующие меры: провести инвентаризацию всех федеральных и местных налоговых льгот по земельному налогу; оценить их эффективность; сократить их количество (прежде всего на федеральном уровне), а также расширить полномочия представительных органов МСУ по введению налоговых льгот.

Еще одно ограничение у представительных органов муниципальной власти по земельному налогу касается налоговых ставок. Согласно ст. 394 НК РФ им предоставлено право устанавливать дифференцированные ставки в зависимости от вида разрешенного использования земельных участков или категории земель в размерах, не превышающих 0,3 или 1,5 % кадастровой стоимости земельных участков⁹. Отметим, что представительные органы МСУ не наделены правом увеличивать налоговые ставки по земельному налогу, что нарушает принцип справедливости. Согласимся с мнением профессора В.Г. Панскова, который предлагает расширить налоговые полномочия муниципалитетов за счет предоставления им права повышать предельные ставки в определенных случаях, например, для земельных участков, не используемых длительное время по прямому назначению, при переводе землепользователем земельного участка из одной категории использования в другую, для пустующих земельных участков [7]. Расширение налоговых полномочий муниципальной власти по местному земельному налогу в части налоговых ставок и льгот положительно отразится на его поступлениях в муниципальный бюджет.

С 1 января 2025 г. на территориях муниципальных образований может взиматься туристический налог при условии, что представительные органы приняли соответствующий нормативно-правовой акт¹⁰. Обратим внимание на то, что туристический налог фактически заменил курортный сбор, который в течение 7 лет в экспериментальном порядке действовал в ряде регионов РФ. Нам представляется, что не следует ожидать значительных поступлений туристического налога в доходы местных бюджетов. В некоторых муниципальных образованиях, учитывая их ассиметричное социально-экономическое развитие, данный налог обеспечит дополнительные налоговые доходы, снизив тем самым суммы безвозмездных поступлений из регионального бюджета [11]. Однако на первоначальном этапе функционирования важными являются приобретение опыта взимания туристического налога, его анализ, обобщение лучших практик и их распространение в муниципалитетах.

Остановимся на стимулирующей функции туристического налога, направленной на активизацию деятельности муниципальных администраций по привлечению новых плательщиков к его уплате. Это становится возможным в результате проведения обследования земельных участков, выделенных физическим лицам под индивидуальное жилищное строительство, но фактически используемых для ведения предпринимательской деятельности – предоставления услуг по временному проживанию физических лиц в средствах размещения. Доказательная база выявления земельных участков, используемых физическими лицами без правоустанавливающих документов и не по целевому назначению, может формироваться на основе данных из открытых источников: рекламы на здании гостиницы или иного средства размещения туристов, наличия парковки, сайта, геолокации на картах «Яндекса», Google, «2ГИС». Такие физические лица должны признаваться плательщиками туристического налога, согласно гл. 33.1 НК РФ¹¹.

⁸ Налоговый Кодекс РФ. Ст. 389. Объект налогообложения. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/0e8be3e6576f35d75ce0b3fd1a91241ce187b54/ (дата обращения: 15.10.2025).

⁹ Налоговый Кодекс РФ. Ст. 394. Налоговая ставка. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/fd2ac88b2311a6053a128cfa43aa07672e826213/ (дата обращения: 15.10.2025).

¹⁰ Федеральная налоговая служба. С 1 января 2025 г. на территории РФ начнет действовать туристический налог. Режим доступа: https://www.nalog.gov.ru/rn50/news/activities_fts/15340168/ (дата обращения: 15.10.2025).

¹¹ Федеральный закон от 05 августа 2000 г. «Налоговый кодекс Российской Федерации, часть 2» (НК РФ ч.2). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 15.10.2025).

По результатам проведения контрольного мероприятия органы, осуществляющие государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль, представляют в налоговый орган сведения, согласно п. 18 ст. 396 НК РФ¹². На наш взгляд, контролирующим органам следует представлять не сведения, а акты обследования территорий и собранную доказательную базу о выявленных нарушениях, что ускорит принятие решений в пользу муниципальной администрации, увеличив бюджетные доходы. В этом случае налоговыми органами будут применяться налоговые ставки земельного налога не 0,3 % от кадастровой стоимости земельного участка, а в пять раз выше, 1,5 %. Выявление физических лиц, которые ведут предпринимательскую деятельность на земельных участках, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, позволит увеличить поступления не только туристического, но и земельного налога в доходы местных бюджетов, которые вследствие этого станут более устойчивыми.

Резервом роста поступлений туристического налога можно считать проводимую в 2025 г. плательщиками налога обязательную самооценку в рамках формирования нового единого реестра классифицированных средств размещения физических лиц. До 1 марта 2025 г. владельцы гостиниц, домов отдыха, санаториев, пансионатов, баз отдыха, кемпингов и др. объектов должны были включить свою деятельность в реестр, а затем, до 1 сентября 2025 г., пройти полную процедуру самооценки. Собственники средств размещения физических лиц, не прошедшие указанную процедуру, автоматически исключаются из реестра, что означает невозможность размещения на турагрегаторах и признание их деятельности нелегальной. В этом случае собственники средств размещения – физические лица должны уплатить штраф в сумме от 50,0 до 70,0 тыс. руб., а юридические лица – от 300,0 до 450,0 тыс. руб.¹³.

Туристический налог не является целевым местным налогом, его суммы поступают в муниципальный бюджет и используются в соответствии с функциональными направлениями, определенными решениями представительного органа МСУ о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Считаем логичным преобразовать туристический налог в туристический сбор, который отличается от налога целевым характером использования поступивших в муниципальный бюджет денежных средств. Такая мера позволит оценить эффективность и результативность его введения, а также привлечь граждан к проведению общественного контроля за использованием поступлений на финансирование развития туристической инфраструктуры.

В муниципальные бюджеты также зачисляются поступающие от малого бизнеса налоги по СНР, рассматриваемые в качестве инструмента налоговой поддержки. Этот сектор национальной экономики имеет потенциальные возможности, позволяющие устойчиво и динамично развиваться, конкурировать за покупателей, инвестиции, выпускаемую продукцию, увеличивать товарооборот, создавать новые рабочие места и улучшать социальное пространство. По мнению В.В. Строева, В.М. Свистунова и С.В. Сидоренко, необходимо «...стимулировать рост в таких секторах национальной экономики, где производится конкурентоспособная продукция для внутреннего и мирового рынков, где стабилизация производства имеет важное значение» [12, с. 33]. Малому предпринимательству предоставляются разнообразные формы государственной поддержки, в том числе в рамках национального проекта «Эффективная и конкурентная экономика».

В качестве перспективного направления в научной статье «О перспективах малого и среднего производственного бизнеса в России» предлагается сделать акцент на поддержке малых форм предпринимательства в производственном сегменте, поскольку в настоящее время основная доля этого сектора занимается торговлей, транспортировкой грузов и пассажиров. Такая система поддержки должна ориентироваться на устойчивый спрос со стороны крупных промышленных компаний на продукцию и услуги малого производственного бизнеса. Усиление кооперационных связей двух секторов национальной экономики возможно в рамках модернизации программы «Вырасти поставщика» и использования современных цифровых технологий в бизнес-процессах [13].

В современных условиях организации, индивидуальные предприниматели и самозанятые используют действующие системы налогообложения: общую систему налогообложения и специальные налоговые режимы (далее – СНР), упрощенную систему налогообложения (далее – УСН), патентную систему налогообложения

¹² Налоговый Кодекс РФ. Ст. 396. Порядок исчисления налога и авансовых платежей по налогу. Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/9aa69b8504295f7f8e85452466c428d2522a89c8/ (дата обращения: 15.10.2025).

¹³ Информация Федеральной службы по аккредитации от 26 декабря 2024 г.: «Сведения о базах отдыха и кемпингах должны быть внесены в реестр средств размещения до 1 марта 2025 года». Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/411225995/> (дата обращения: 15.10.2025).

(далее – ПСН), единый сельскохозяйственный налог (далее – ЕСХН), налог на профессиональный доход (далее – НПД), автоматизированную УСН. На наш взгляд, наличие нескольких альтернативных систем налогообложения создает дополнительные налоговые риски для субъектов малого предпринимательства, связанные с одним из вариантов налогообложения и правомерности его использования. Вектор современного этапа развития малого бизнеса заключается не только в увеличении его количества и создании стабильных экономических условий для работы, но и в предоставлении возможности реализовать успешные проекты, особенно технологической направленности, и развиваться до уровня среднего и крупного бизнеса. В табл. 2 приведена динамика поступлений по СНР, администрируемых налоговыми органами России.

Таблица 2

Поступления по специальным налоговым режимам в бюджетную систему РФ в 2022–2024 гг.

Показатели	2022 г.			2023 г.			2024 г.		
	Всего, млрд руб.	В том числе		Всего, млрд руб.	В том числе		Всего, млрд руб.	В том числе	
		КБС РФ	МБ		КБС РФ	МБ		КБС РФ	МБ
УСН	884,9	884,9	218,9	951,9	951,9	235,9	1 316,4	1 314,4	3 30,6
ЕСХН	19,8	19,8	19,7	17,4	17,2	17,2	24,4	24,4	24,3
ПСН	43,8	43,8	31,9	19,3	19,3	13,6	45,7	45,7	33,8
НПД	37,5	23,0	0,0	59,2	37,3	0,0	94,9	59,8	0,0
Всего	986,0	972,1	270,5	1 047,8	1 025,9	266,7	1 481,0	1 444,3	389,7

Примечание: КБС РФ – консолидированные бюджеты субъектов РФ; МБ – местные бюджеты

Составлено авторами по материалам источника¹⁴

Анализ налоговой отчетности Федеральной налоговой службы, представленной в табл. 2, позволил выявить следующие тенденции в динамике и структуре поступлений СНР:

- объемы платежей по всем СНР увеличились на 150,2 %, с 986,0 млрд руб. в 2022 г. до 1 481,0 млрд руб. в 2024 г.;
- платежи по УСН являются ведущим бюджетообразующим доходом для консолидированных бюджетов субъектов РФ; их объемы выросли с 884,9 до 1 316,4 млрд руб., на 148,8 %; доля в общей сумме поступлений по СНР имела разнонаправленный вектор – 89,7 % в 2022 г., 90,8 % – в 2023 г., 88,9 % в 2024 г., но за три года снизилась на 0,8 п.п.;
- платежи по НПД уверенно заняли второе место; их суммы увеличились самыми высокими темпами по сравнению с другими СНР, в 2,53 раза, с 37,5 до 94,9 млрд руб., а удельный вес – с 3,8 до 6,4 % в общем объеме платежей по СНР;
- фискальные значения поступлений по ЕСХН и ПСН незначительны;
- поступления СНР распределяются между бюджетами бюджетной системы РФ на основе гл. 7, 8, 9 Бюджетного кодекса РФ; в 2022 г. в доходы местных бюджетов поступило налогов по СНР в объеме 270,5 млрд руб., что составило 27,4 % от совокупной суммы СНР, в 2023 г. – 266,7 млрд руб. (25,5 %), в 2024 г. – 389,7 млрд руб. (26,3 %) ¹⁵.

Налоговый потенциал СНР связан с ростом налоговой базы за счет увеличения контингента налогоплательщиков, а также с величиной налоговых льгот. Самым дискуссионным вопросом остается пороговое значение доходов для плательщиков УСН. Несмотря на его рост с 2025 г., оно приводит к дроблению бизнеса, то есть крупный бизнес для соблюдения критериев, установленных для УСН, искусственно создает несколько новых налогоплательщиков.

Можно выделить две актуальные проблемы в рамках УСН: отсутствие ограничений в видах осуществляемой предпринимательской деятельности и сложность доказательства того факта, что дробление бизнеса произошло именно в рамках производственной необходимости, а не оптимизации налоговых обязательств.

¹⁴ Федеральная налоговая служба России. Стат. налоговая отчетность, форма № 1-НМ за 2022–2024 гг. Режим доступа: https://www.nalog.gov.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/files/related_activities/statistics_and_analytics/forms/1nm/1nm010125.xls (дата обращения: 15.10.2025).

¹⁵ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 15.10.2025).

С 1 января 2025 г. для налогоплательщиков, применяющих УСН, введен налог на добавленную стоимость (далее – НДС). Освобожден от этой обязанности только бизнес с доходами до 60,0 млн руб. Налогоплательщикам предложено два варианта уплаты НДС: по действующему механизму в соответствии с гл. 21 НК РФ со ставками 0, 10 или 20 % либо по ставкам 5 и 7 %, но без права на налоговые вычеты¹⁶. Обновленная с 2025 г. УСН позволит налогоплательщикам малого бизнеса перейти в сегмент среднего и крупного бизнеса, применяющего общую систему налогообложения, то есть укрупниться, расширяться без увеличения налоговой нагрузки, а также не ухудшить положение деловых партнеров – плательщиков НДС.

Несмотря на имеющиеся положительные факторы введения НДС для плательщиков УСН, Н.З. Зотиков отмечает и отрицательные, связанные, во-первых, с отсутствием стимулов сменить экономический вид деятельности, имеющий низкую фондоемкость на обрабатывающее производство из-за сохраняющихся ограничений стоимости основных средств в 200,0 млн руб., а во-вторых, с введением НДС, что увеличит налоговую нагрузку на плательщика и может привести к снижению спроса на его продукцию и услуги, а также повысит его налоговые издержки, связанные с введением счетов-фактур, книг покупок, книг продаж, налоговых деклараций по НДС; в-третьих, со снижением доходов организаций и индивидуальных предпринимателей по причине включения «входного» НДС в стоимость произведенной продукции и оказанных услуг при освобождении от обязанности уплаты плательщиком НДС [8].

Огромную популярность у физических лиц получил НПД. На него перешли даже индивидуальные предприниматели, которые ранее использовали иные СНР. НПД в статусе экспериментального налогового режима, действующего с 2019 г., направлен не только на решение фискальных задач по наполнению доходной базы бюджетов бюджетной системы РФ, но и на вовлечение в официальное правовое поле лиц, ведущих самостоятельную предпринимательскую деятельность без государственной регистрации. Особенность НПД как инструмента вывода доходов самозанятых из тени заключается в том, что «... он не дифференцирует подходы в регулировании различных секторов экономики, а использует единые, унифицированные правила» [14, с. 24]. Возросшая востребованность этого режима объясняется отсутствием административных барьеров в работе: не надо подавать налоговые декларации и приобретать контрольно-кассовую технику; несложная регистрация проходит в мобильном приложении «Мой налог». Самозанятые лица могут заключать контракты, легально осуществлять поставки юридическим лицам, стать участниками конкурсов по государственным закупкам и получать микрозаймы.

В этой системе в качестве проблемы следует выделить подмену трудовых отношений гражданско-правовыми отношениями. В Трудовом кодексе РФ не отражены признаки, которые отличают трудовой договор от гражданско-правового договора, что приводит к спорам между налогоплательщиками и налоговыми органами. Разделяем точку зрения Н.И. Малис, которая предложила законодательно закрепить перечень доходов, не облагаемых НПД, и включить в него: «...выплаты, осуществляемые в рамках договора, предметом которого является произведенная продукция (услуга, выполненная работа), относящиеся к основному виду деятельности источника выплат; доходы, имеющие признаки трудовых отношений (выплачиваются не менее 1 раза в месяц в течение 6 месяцев подряд); сумма дохода у индивидуального предпринимателя, которая в рамках НПД составляет более 90 % за прошедшие 6 календарных месяцев» [9, с. 27–28].

НПД – это цифровой СНР, который ориентирован на партнерские отношения налоговых органов и налогоплательщиков. Однако практика его применения показывает, что отдельные налогоплательщики не передают сведения о своих расчетах в налоговые органы, аннулируют чеки, растет сумма задолженности по его уплате в бюджет, что требует совершенствования налогового администрирования, а также проведения просветительской работы среди населения. Нам представляется, что поступать НПД должен в местные бюджеты по нормативу 100 %, то есть в полном объеме, поскольку муниципальными администрациями проводится кропотливая работа по снижению масштабов неформальной занятости и скрытой оплаты труда, а также работают межведомственные комиссии по противодействию нелегальной занятости. Успешная деятельность муниципальных администраций по повышению налоговых поступлений может быть простимулирована посредством грантовой поддержки региональных субъектов власти, включенной в систему межбюджетных отношений.

¹⁶ Федеральный закон от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ «Налоговый кодекс Российской Федерации, часть 2». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 15.10.2025).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из современных этапов социально-экономического развития является реформирование организации МСУ, которое становится ответственным партнером системы публичной власти. Финансовой базой деятельности органов муниципальной власти выступают самые многочисленные по количеству и взаимодействию с населением местные бюджеты.

Для укрепления их доходного потенциала необходимо повысить роль налогов как инструмента регулирования социально-экономических процессов в муниципальных образованиях. Значит, налоги как экономическая категория должны системно выполнять фискальную, регулирующую, социальную и контрольную функции.

Для увеличения поступления налоговых доходов в местные бюджеты необходимо осуществить комплекс мер: провести контрольные мероприятия по выявлению плательщиков туристического налога, которые ведут предпринимательскую деятельность на земельных участках, выделенных под индивидуальное жилищное строительство (предоставляют услуги по временному проживанию физических лиц в средствах размещения); зачислять НПД в полном объеме в доходы местного бюджета, так как муниципальной администрацией проводится серьезная работа по снижению неформальной занятости; законодательно зафиксировать перечень доходов, не облагаемых НПД, исключив тем самым налоговые споры и теневую занятость; расширить полномочия представительных органов власти МСУ по земельному налогу в части налоговых льгот и ставок.

Реализация предложенных мер позволит муниципальной власти повысить финансовую самостоятельность местных бюджетов, направленную на решение общенациональных целей развития, что представляется весьма важным в период сокращения невероятного бюджетного импульса в 2019–2024 гг. и формирования устойчивой бюджетной системы РФ.

Список литературы

1. Герасимова, К. А. Направления повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований / К. А. Герасимова // Рыночная экономика и финансово-кредитные отношения : ученые записки. – Ростов-на-Дону : Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), 2024. – С. 6-10. – EDN FQWXZQ.
2. Матюшкина, И. А. Цифровая трансформация органов местного самоуправления / И. А. Матюшкина, О.М Михалева // Менеджмент в России и за рубежом. – 2024. – № 2. – С. 20-28. – EDN GLJIMZ.
3. Гоцко, Т. В. Ключевые тенденции в управлении муниципальными финансами в условиях глобальных вызовов / Т. В. Гоцко // Вопросы территориального развития. – 2023. – Т. 11, № 1. – DOI 10.15838/ttdi.2023.1.63.5. – EDN BFSMTF.
4. Максимов, А. Н. Бюджетная обеспеченность российских городов / А. Н. Максимов, В. В. Левина // Журнал Бюджет. – 2024. – № 12(264). – С. 72-80. – EDN EFSKQ.
5. Направления развития социально ориентированного налогообложения доходов россиян / С. Н. Рукина, К. А. Герасимова, А. С. Такмазян, К. Н. Самойлова // Вестник университета. – 2024. – № 9. – С. 213-222. – DOI 10.26425/1816-4277-2024-9-213-222. – EDN VUOXUR.
6. Токаева, С. К. Проблемы укрепления налогового потенциала субъектов Российской Федерации при действующем налогово-бюджетном механизме / С. К. Токаева, Л. А. Туаева // Финансовая жизнь. – 2021. – № 4. – С. 36-40. – EDN UCSYLX.
7. Пансков, В. Г. Налог на землю: проблемы и пути совершенствования / В. Г. Пансков // Финансы. – 2024. – № 1. – С. 13-19. – EDN KCVVQT.
8. Зотиков, Н. З. Налог на добавленную стоимость при упрощенной системе налогообложения: последствия для бизнеса и бюджета / Н. З. Зотиков // Вестник университета. – 2025. – № 1. – С. 201-211. – DOI 10.26425/1816-4277-2025-1-201-211. – EDN RWBHP.
9. Малис, Н. И. Проблемы повышения роли малого бизнеса в формировании собственных доходов местных бюджетов / Н. И. Малис // Финансы. – 2024. – № 6. – С. 22-28. – EDN SFCXSJ.
10. Голованова, Н. В. Вызовы и возможности. Взгляд НИФИ на реформу местного самоуправления / Н. В. Голованова // Журнал Бюджет. – 2025. – № 6(270). – С. 55-57. – EDN MCPZOA.
11. Дмитриев, В. М. Туристический налог: за и против / В. М. Дмитриев, С. Н. Рукина // Современные инструменты налогового регулирования в условиях трансформации социально-экономических процессов : Материалы Международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 04 декабря 2024 года. – Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), 2025. – С. 224-227. – EDN QADENN.

12. Строев, В. В. Региональная экономическая политика, цели, оценка результатов (на примере Краснодарского края) / В. В. Строев, В. М. Свистунов, С. В. Сидоренко // E-Management. – 2024. – Т. 7, № 3. – С. 31-39. – DOI 10.26425/2658-3445-2024-7-3-31-39. – EDN AGTSTBT.
13. Иванов И. Н., Орлова Л. В., Сундукова Г. М. О перспективах малого и среднего бизнеса в России. Вестник университета. – 2024. – № 7. – С. 110–117. – DOI 10.26425/1816-4277-2024-7-110-117
14. Загурский, А. О. Налог на профессиональный доход: потенциал внедрения в деятельность личных подсобных хозяйств граждан / А. О. Загурский // Финансы. – 2025. – № 7. – С. 24-30. – EDN QPHYWQ.

References

1. Gerasimova, K. A. (2024). Directions for increasing the financial independence of municipalities. *Scientific Notes: Market Economy and Financial and Credit Relations*, (31), 6–9. IPK RSEU (RINH). (In Russian).
2. Matyushkina, I. A., & Mikhaleva, O. M. (2024). Digital transformation of local governments. *Management in Russia and Abroad*, (2), 20–28. (In Russian).
3. Gotsko, T. V. (2023). Key trends in municipal finance management in the context of global challenges. *Issues of Territorial Development*, 11(1), 1–11. (In Russian). <https://doi.org/10.15838/tdi.2023.1.63.5>
4. Maksimov, A. N., & Levina, V. V. (2024). Budgetary provision of Russian cities. *Budget*, (12), 72–77. (In Russian).
5. Rukina, S. N., Gerasimova, K. A., Takmazyan, A. S., & Samoilova, K. N. (2024). Directions for the development of socially oriented taxation of income of Russians. *Vestnik universiteta*, (9), 213–222. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2024-9-213-222>
6. Tokaeva, S. K., & Tuaeua, L. A. (2021). Problems of strengthening the tax potential of the constituent entities of the Russian Federation with the current fiscal mechanism. *Financial Life*, (4), 36–40. (In Russian).
7. Panskov, V. G. (2024). Land tax: problems and ways of improvement. *Finance*, (1), 13–19. (In Russian).
8. Zotikov, N. Z. (2025). Value added tax under the simplified taxation system: consequences for business and budget. *Vestnik universiteta*, (1), 201–211. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2025-1-201-211>
9. Malis, N. I. (2024). Problems of increasing the role of small business in generating own revenues of local budgets. *Finance*, (6), 22–28. (In Russian).
10. Golovanova, N. V. (2025). Challenges and opportunities. The NIFI view on local self-government reform. *Budget*, (6), 55–57. (In Russian).
11. Dmitriev, V. M., & Rukina, S. N. (2025, December 4). *Tourist tax: Pros and cons* [Conference presentation]. International Scientific and Practical Conference «Modern Instruments of Tax Regulation in the Context of Transformation of Socio-Economic Processes», Rostov-on-Don, Russia. (In Russian).
12. Stroyev, V. V., Svistunov, V. M., & Sidorenko, S. V. (2024). Regional economic policy, goals, results assessment (the Krasnodar region case). *E-Management*, 7(3), 31–39. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2024-7-3-31-39>
13. Ivanov, I. N., Orlova, L. V., & Sundukova, G. M. (2024). On the prospects of small and medium-sized businesses in Russia. *Vestnik universiteta*, (7), 110–117. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2024-7-110-117>
14. Zagursky, A. O. (2025). Tax on professional income: Potential for implementation in the activities of personal subsidiary farms of citizens. *Finance*, (7), 24–30. (In Russian).