

6. Налоговое, тарифное и ценовое регулирование в муниципальном образовании

6.1. Виды и система оплаты муниципальных услуг

Денежные средства, поступающие в местные бюджеты за счет налогов, и система цен и тарифов на муниципальные услуги на первый взгляд кажутся не связанными друг с другом. Однако на самом деле связь между ними имеется и очень глубокая. Она заключается в том, что любая муниципальная услуга должна быть оплачена ее поставщику полностью. При этом самому поставщику в принципе безразлично, кто платит ему за услугу — конкретный потребитель услуги, бюджет или они оба в какой-то пропорции. В этом смысле налоги и тарифы напоминают сообщающиеся сосуды. Чем больше сумма тарифов за услуги, тем меньше могут быть налоги. А сокращение налогового бремени — мощный фактор развития экономики.

При прочих равных условиях власть заинтересована в том, чтобы потребители муниципальных услуг сами платили за них. Следовательно, максимум доходов бюджета не может быть целью муниципальной политики. Напротив, денег в бюджете должно быть не более того, чем требуется для финансирования муниципальных услуг.

Для определения наиболее целесообразной формы оплаты муниципальных услуг распределим их на несколько видов.

1. Частные услуги, оказание и потребление которых носят индивидуальный характер, то есть связаны с конкретными производителями и потребителями, а объем и качество услуги могут быть измерены. К их числу относятся, например, большинство бытовых и торговых услуг, такси, кабельное телевидение и др. Для этих услуг целесообразно установить тариф, полностью окупающий расходы поставщика. Бюджетное финансирование, а следовательно, и сбор налогов для обеспечения таких услуг не требуется.

Преимущества тарифа перед налогом:

- прямая связь между использованием услугой и ее оплатой;
- возможность количественной и качественной оценки услуги потребителем;
- заинтересованность в экономном потреблении услуг;
- стимулирование качественной работы поставщика услуг.

2. Услуги, производство и потребление которых носит общественный характер, потребление услуги не связано по времени ни с ее производством, ни с оплатой, а объем и качество услуги не поддается непосредственному измерению потребителем. К таким услугам может быть отнесено благоустройство и озеленение территории, содержание дорог и мест общего пользования, охрана общественного порядка, пожарная безопасность, содержание мест захоронения и др. Для таких услуг единственным источником финансирования могут быть налоги, аккумулируемые в бюджете.

3. Социально значимые общественные услуги, возможность получения которых гарантируется государством каждому гражданину независимо от уровня его материального благосостояния. В то же время должно быть обеспечено экономное потребление данных услуг. Потребление социальных услуг носит частный характер и вполне может быть измерено, однако в силу высоких затрат они доступны не каждому. К таким услугам относятся жилище, охрана здоровья, возможность получения образования, доступ к достижениям культуры и др. Для оплаты этого типа услуг целесообразно сочетание тарифа и налога, причем соотношения между ними могут быть самыми различными и неодинаковыми для различных групп населения. Для получения некоторых социально важных и дорогостоящих услуг в качестве третьего источника финансирования (кроме тарифа и бюджетного финансирования) могут быть использованы системы страхования. Наконец, муниципалитеты многих стран мира сознательно стимулируют и частично финансируют потребление некоторых услуг, которые могли бы быть оплачены потребителем. Наиболее ярким примером такого рода являются услуги общественного городского транспорта, снижением цен на которые (наряду с высокими тарифами за парковку) муниципальные власти борются с переполнением центров городов индивидуальным автотранспортом.

При установлении тарифа часто встает вопрос оценки объема оказанной услуги. Проблемы не возникают в том случае, когда имеется прямой ее измеритель: размер жилой площади, счетчик расхода электроэнергии, газа, воды, использования телефона при повременной оплате и др. Если прямого измерителя нет, приходится прибегать к косвенным показателям. В качестве таких показателей могут использоваться:

- с человека (вода при отсутствии водосчетчика);
- с установки (радиоточка, телефон при отсутствии повременной оплаты);
- за вход (городской транспорт, музей);
- с квадратного метра жилой площади (теплоэнергия при отсутствии счетчика, вывоз мусора, лифт).

Выбор косвенного измерителя объема услуги не всегда очевиден и должен быть предметом анализа. Например, вполне возможно услуги по вывозу мусора и по пользованию лифтом исчислять с человека. Использование косвенных измерителей часто бывает выгодно поставщику услуги, поскольку позволяет скрыть нерациональные расходы и производственные потери (например, тепла или воды). Поэтому везде, где это возможно, следует переходить на прямое измерение объема услуг.

При установлении размера тарифа можно использовать два принципа:

- принцип "равенства" — оплата производится по единому для всех тарифу, пропорционально потребленному ресурсу, либо по косвенному измерителю;
- принцип "справедливости" — размер тарифа изменяется в зависимости от платежеспособности потребителей. Потребители с низким доходом платят меньше за единицу услуги. Для отдельных категорий граждан пользование какой-то услугой может быть бесплатным, однако надо всегда помнить, что это увеличивает налоговую нагрузку на других потребителей.

Выбор сочетания налога и тарифа, платности и бесплатности в различных сферах муниципальной деятельности (коммунальное хозяйство, образование, городской транспорт, театры, кинотеатры, музеи, парки и т.д.) является одним из ключевых моментов искусства муниципальной политики.

Возможности муниципальной власти в проведении собственной налоговой политики в настоящее время невелики. Основным инструментом является система налоговых льгот как по местным налогам и сборам, так и по долям федеральных и региональных налогов, поступающим в местные бюджеты. Всякая налоговая льгота есть баланс между желаниями увеличить поступления в бюджет и стимулировать деловую активность на территории муниципального образования, либо оказать поддержку отдельным слоям населения. Исходя из этого, различаются два вида налоговых льгот: социальные льготы отдельным незащищенным слоям населения, муниципальным учреждениям образования, культуры и др. и стимулирующие льготы инвесторам или исполнителям муниципального заказа. В этом втором случае необходимо сопоставлять потери бюджета от льготы с эффектом от решения той или иной задачи.

Установление стимулирующих льгот несет в себе опасность коррупции. Основной защитой от такой возможности является установление льготы не конкретному хозяйствующему субъекту, а за социально значимый вид хозяйственной деятельности.

6.2. Муниципальное регулирование цен и тарифов

Законодательство позволяет органам местного самоуправления регулировать цены и тарифы на продукцию и услуги муниципальных предприятий и учреждений. Важнейшие из них — это услуги предприятий жилищно-коммунального хозяйства, проезд на городском транспорте, цены на лекарства в муниципальных аптеках и некоторые другие. Такое регулирование может иметь только социальные цели. Регулирование цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий и учреждений других форм собственности возможно в качестве условия выполнения ими муниципального заказа. Кроме того, субъект РФ может передать в ведение муниципального образования часть возложенных на него функций по регулированию цен и тарифов на продукцию и услуги некоторых государственных предприятий.

Всякое сдерживание цен и тарифов означает частичную или полную замену рыночных рычагов регулирования хозяйственной деятельности на административные. В ряде случаев оно также означает прямые потери для местного бюджета, ибо многие хозяйствующие субъекты, чьи цены и тарифы административно ограничиваются, не в состоянии обеспечить рентабельную работу и требуют бюджетных дотаций. Поэтому к каждому случаю муниципального регулирования цен и тарифов нужно подходить с большой осторожностью, сопоставляя социальный эффект с финансовыми потерями. Во многих случаях оказывается более целесообразным дотировать не производителя, а потребителя продукции и услуг, то есть оказывать адресную поддержку отдельным слоям населения. Не следует также допускать так называемого «перекрестного» финансирования, когда для обеспечения льготного тарифа для одних потребителей устанавливается повышенный тариф для других.

Особую значимость в последнее время приобрело муниципальное регулирование тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства. Проводимая в России реформа жилищно-коммунального хозяйства предполагает, что в перспективе каждый житель должен полностью оплачивать все услуги по содержанию и коммунальному обслуживанию своего жилища. Однако конкретные сроки достижения этой цели в условиях постоянного снижения жизненного уровня населения неясны и неоднократно отодвигались решениями федеральных органов.

Государство ежегодно устанавливает в качестве социального стандарта долю (в %) услуг жилищно-коммунального хозяйства, которую должны оплачивать жильцы, однако установление конкретных ставок оплаты отдельных видов услуг является прерогативой муниципальной власти. В рамках настоящего пособия не представляется возможным рассмотреть все аспекты этой исключительно сложной проблемы. Однако целесообразно обратить внимание на следующие моменты.

Во-первых, целесообразно на некоторые жилищные услуги устанавливать не единый тариф по всей территории муниципального образования, а дифференцированный, в зависимости от планировки квартир, высоты потолков, уровня благоустройства, изношенности дома, района расположения и др. Тем самым большую плату будут вносить обладатели «престижного» жилья. Естественно, для установления такой обоснованной дифференциации расценок требуется проведение серьезных исследований.

Во-вторых, о чем уже было сказано выше, везде, где это только возможно, льготы следует предоставлять не поставщикам, а потребителям жилищно-коммунальных услуг, причем не всем подряд, а адресно. Предоставление льготы, например, теплоснабжающей организации при пониженном тарифе на теплоэнергию означает, что местный бюджет за счет собранных налогов дотирует всех потребителей теплоэнергии, независимо от их жизненного уровня. Причем наибольшую выгоду получают как раз те, кто имеет большую жилую площадь, то есть наиболее состоятельные слои населения.

В-третьих, если муниципальная власть признает целесообразным увеличение доли жильцов в оплате жилищно-коммунальных услуг, например, с 50 до 70%, то это вовсе не означает, что уровень оплаты всех видов услуг нужно установить на уровне 70%. Вполне возможно на отдельные виды услуг тарифы совсем не поднимать, а на другие сразу довести их до 100%, с тем чтобы была выдержана средняя цифра. При таком подходе эксплуатирующая организация, тариф на услуги которой доведен до 100%, снимается с бюджетной дотации и переводится на полную самоокупаемость. Это сразу позволяет перестроить всю систему экономических отношений между бюджетом, поставщиком и потребителем данной услуги.

В-четвертых, могут устанавливаться более низкие тарифы на объем услуг в пределах утвержденного социального норматива и более высокие — сверх этого норматива.

6.3. Муниципальное регулирование потребительского рынка

Потребительский рынок сегодня почти полностью находится в руках частного сектора. Муниципальная власть не устанавливает ни объемы поставок, ни привязку потребителей к поставщикам, ни цены на важнейшие продовольственные и непродовольственные товары (мы не касаемся здесь вопроса о естественных монополиях).

Однако муниципалитеты имеют свои рычаги влияния на потребительский рынок и должны активно пользоваться ими в интересах населения. В условиях массовых задержек заработной платы возможность приобретения важнейших средств существования по доступным ценам для широких слоев населения стала вопросом жизни. И сам муниципалитет и муниципальные предприятия и учреждения закупают (в т.ч. за счет бюджетных средств) на потребительском рынке продукты питания для детских учреждений, больниц и др., медикаменты, топливо, транспортные средства, материально-технические ресурсы для содержания и ремонта муниципального жилого и нежилого фонда и т.д.

В целях сокращения затрат на эти цели органы местного самоуправления создают специальные структуры, занимающиеся изучением ситуации на потребительском рынке и заключением договоров на товарные поставки продовольствия и другой продукции для муниципальных нужд. Сильным регулятором цен потребительского рынка являются налоговые льготы. С их помощью можно привлечь на рынки города солидных продавцов из других регионов и даже государств (Средняя Азия, Закавказье) или, наоборот, сдерживать завоз некоторых товаров. Из других экономических регуляторов цен следует отметить ставки арендной платы за торговые и складские помещения.

Муниципальная власть воздействует на потребительский рынок также с помощью административных и контрольных рычагов. К ним могут быть отнесены установление правил торговли на территории муниципального образования, предусмотренное законодательством лицензирование торговли отдельными видами продукции, организация деятельности органов санэпиднадзора, торговой и ветеринарной инспекций, создание муниципальных структур по защите (в том числе судебной) прав потребителей и содействие деятельности соответствующих общественных организаций.

Вопросы для самоконтроля:

- 1. Приведите классификацию муниципальных услуг, различаемых по способу оплаты*
- 2. Характеризуйте преимущества и недостатки различных способов оплаты муниципальных услуг*
- 3. Каким образом осуществляется муниципальное регулирование цен и тарифов?*