

Дата поступления рукописи в редакцию: 10.08.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 30.08.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-8-107-112

БАРИКАЕВА Айгуль Фаргатовна,
кандидат экономических наук, научный сотрудник
Международного научно-исследовательского центра
судебной экспертизы и исследований,
e-mail: mail@law-books.ru

ПРАВОВЫЕ СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье исследуются правовые способы повышения эффективности системы местных налогов и сборов в Российской Федерации. Автор исходит из того, что эффективность местного налогообложения не может быть сведена к росту фискальных поступлений: она предполагает устойчивость доходной базы муниципальных образований, законность муниципального нормотворчества, предсказуемость налоговой нагрузки, связь налоговых платежей с качеством местной инфраструктуры и сохранение баланса между единством налоговой системы и финансовой самостоятельностью местного самоуправления. Особое внимание уделено современному составу местных налогов и сборов, включающему земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор и туристический налог.

Ключевые слова: местные налоги, местные сборы, муниципальные финансы, налоговое право, земельный налог, торговый сбор, туристический налог, налоговые льготы.

BARIKAEVA Aigul Fargatovna,
Candidate of Economic Sciences, Researcher at the International
Research Center for Forensic Science and Research

LEGAL MEANS OF ENSURING THE EFFECTIVENESS OF THE SYSTEM OF LOCAL TAXES AND FEES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. The article examines legal mechanisms for improving the effectiveness of local taxes and fees in the Russian Federation. The author argues that the effectiveness of local taxation should be assessed not only through fiscal growth, but also through the stability of municipal revenues, legality of local tax rule-making, predictability of tax burden, connection between tax payments and local public services, and the balance between the unity of the tax system and municipal financial autonomy.

Key words: local taxes, local fees, municipal finance, tax law, land tax, trade levy, tourist tax, tax benefits.

Местные налоги и сборы занимают особое место в российской налоговой системе, поскольку через них проявляется реальная, а не декларативная связь между финансовой самостоятельностью местного самоуправления и повседневными потребностями населения. Конституционная модель исходит из того, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также устанавливают местные налоги и сборы в пределах федерального закона. Следовательно, вопрос об эффективности местных налогов является одновре-

менно налогово-правовым, бюджетно-правовым и муниципально-правовым. [1]

Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления раскрывает экономическую основу муниципальной власти через местный бюджет, муниципальное имущество и имущественные права муниципальных образований. Однако данная основа остается уязвимой, если собственные налоговые доходы не обеспечивают хотя бы минимального пространства для самостоятельного решения вопросов местного значения. Именно поэтому эффективность системы местных налогов и сборов следует понимать

не только как увеличение собираемости, но и как способность правового механизма формировать устойчивую, прозрачную и социально приемлемую доходную базу муниципального уровня. [2]

Российская модель местного налогообложения построена на принципе ограниченной налоговой автономии. Налоги и сборы устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации, а представительные органы муниципальных образований вправе вводить их на соответствующей территории, определяя отдельные элементы налогообложения в пределах, прямо предусмотренных федеральным законом. Такая конструкция защищает единство налогового пространства, но одновременно сужает регулятивный потенциал муниципального нормотворчества. Поэтому центральная научная проблема заключается в поиске правовых способов повышения эффективности без разрушения общих начал налогового федерализма. [3, ст. 12]

На дату подготовки настоящей статьи к местным налогам и сборам Налоговый кодекс Российской Федерации относит земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор и туристический налог. Это обстоятельство принципиально важно, поскольку с 2025 года система местных платежей перестала быть фактически сведенной к двум имущественным налогам и одному специальному сбору, применяемому ограниченно. Включение туристического налога означает попытку придать муниципальным финансам новый источник, связанный с территориальной привлекательностью и использованием местной инфраструктуры. [3, ст. 15]

Земельный налог имеет классическую имущественно-территориальную природу: он устанавливается Налоговым кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, вводится в действие и прекращает действовать по правилам главы 31 НК РФ. Его фискальная устойчивость обусловлена относительной стабильностью налоговой базы, однако эффективность зависит от полноты кадастрового учета, качества сведений Единого государственного реестра недвижимости, корректности кадастровой оценки и способности муниципалитета выявлять неоформленное или фактически используемое имущество. [4, гл. 31]

Налог на имущество физических лиц выполняет сходную функцию, но отличается более выраженной социальной чувствительностью. Он связан с жилыми домами, квартирами, комнатами, гаражами, машино-местами, объектами незавершенного строительства и иными объектами недвижимости граждан. Здесь правовая эффективность требует особой осторожности: рост налоговой ба-

зы за счет кадастровой стоимости должен сопровождаться понятными вычетами, льготами, процедурными гарантиями и доступным порядком оспаривания результатов оценки. [4, гл. 32]

Торговый сбор, хотя и отнесен к местным сборам, фактически имеет специальную территориальную конфигурацию и применяется преимущественно в условиях городов федерального значения. Для обычных муниципальных образований он не стал универсальным источником доходов. Его значение для теории местного налогообложения состоит прежде всего в том, что он показывает возможность платежа, ориентированного не на владение имуществом, а на осуществление экономической деятельности в локальном публичном пространстве. [4, гл. 33]

Туристический налог введен Федеральным законом от 12 июля 2024 г. № 176-ФЗ, которым статья 15 НК РФ дополнена новым пунктом о туристическом налоге. Глава 33.1 НК РФ закрепляет элементы этого налога, включая налогоплательщиков, объект, налоговую базу, ставки, льготы, период, порядок исчисления и уплаты. Новизна данного налога состоит в том, что его экономическая логика ближе к компенсации нагрузки на местную инфраструктуру, чем к традиционному имущественному налогообложению. Однако отсутствие строгой целевой привязки поступлений к туристической инфраструктуре способно снизить доверительный эффект платежа. [4, гл. 33.1; 5]

Бюджетное законодательство, закрепляя нормативы зачисления доходов от местных налогов в местные бюджеты, формирует юридическую основу фискальной заинтересованности муниципалитетов. Но само по себе зачисление дохода по нормативу 100 процентов не решает проблему эффективности, если налоговая база мала, неполно учтена, чрезмерно льготирована или не соотносена с расходными полномочиями муниципального образования. [6]

Эффективность системы местных налогов и сборов целесообразно оценивать по совокупности критериев.

Первый критерий - фискальная достаточность, то есть способность платежей формировать предсказуемую часть доходов местного бюджета. В научной литературе справедливо отмечается, что слабость собственной налоговой базы усиливает зависимость муниципальных образований от межбюджетных трансфертов и тем самым снижает реальное содержание финансовой самостоятельности. [7]

Второй критерий - правовая определенность. Местный налоговый акт должен регулировать только те элементы и вопросы, которые переданы муниципальному уровню Налоговым

кодексом. Попытки муниципальных правотворческих органов расширить предмет регулирования, изменить порядок исчисления налога либо ввести обязанности, не предусмотренные федеральным законом, создают риск признания акта незаконным, увеличивают административные издержки и подрывают доверие налогоплательщиков.

Третий критерий - экономическая нейтральность и справедливость. Местное налогообложение не должно блокировать развитие малого бизнеса, ухудшать положение социально уязвимых групп и создавать необоснованные различия между сопоставимыми налогоплательщиками. Вместе с тем оно вправе учитывать местные особенности: вид разрешенного использования земельного участка, зону градостроительного развития, сезонность туристического потока, инфраструктурную нагрузку и цели территориального планирования.

Четвертый критерий - управляемость налоговых расходов. Льготы по местным налогам традиционно рассматриваются как социальный или стимулирующий инструмент, но в бюджетно-правовом смысле они являются выпадающими доходами. Если льгота вводится без срока действия, без оценки адресности и без публичного расчета бюджетного эффекта, она превращается в постоянное уменьшение налоговой базы. Поэтому правовая конструкция льгот должна включать цель, круг получателей, срок действия, критерии результативности и порядок последующей оценки.

Пятый критерий - административная реализуемость. Даже юридически безупречный налог неэффективен, если объекты налогообложения не выявлены, сведения в реестрах не синхронизированы, кадастровая стоимость вызывает массовые споры, а налогоплательщики не понимают связи между платежом и местными благами. В налоговом праве это означает необходимость перехода от формального установления платежей к комплексному сопровождению налоговой базы. [8]

Первая проблема состоит в ограниченности состава местных налогов. До введения туристического налога муниципальный уровень фактически опирался на имущественные платежи, чувствительные к качеству учета недвижимости. Даже после появления нового налога его эффект будет дифференцированным: для туристически привлекательных территорий он может стать значимым источником, для иных муниципалитетов - почти нейтральным элементом налоговой системы.

Вторая проблема связана с неполнотой налоговой базы. Земельные участки и объекты недвижимости могут использоваться без надлежащего оформления прав, иметь устаревшие характеристики, неверный вид разрешенного использо-

вания или неактуальные сведения о собственнике. Закон о государственной регистрации недвижимости создал единую регистрационную основу, однако правовая эффективность местных налогов требует постоянного межведомственного обмена между Росреестром, ФНС России, муниципалитетами и органами, осуществляющими градостроительное регулирование. [9]

Третья проблема - качество муниципального налогового нормотворчества. На практике встречаются акты, которые перегружаются повторением федеральных норм, вводят процедурные положения за пределами компетенции муниципального образования либо не содержат экономического обоснования ставок и льгот. Исследователи справедливо указывают на актуальность новых правовых и организационных моделей принятия муниципальных актов о налогах, поскольку превышение налоговых полномочий ведет к нарушениям принципа законности. [10]

Четвертая проблема - слабая связь налогов с муниципальной ответственностью за качество среды. Налогоплательщик воспринимает местный налог как справедливый тогда, когда видит, что платеж связан с дорогами, благоустройством, освещением, общественными пространствами, транспортной доступностью и безопасностью. Если такой связи нет, местный налог превращается в абстрактное фискальное изъятие, а уровень добровольного исполнения снижается.

Пятая проблема - асимметрия между налоговыми полномочиями и расходными обязательствами. Муниципалитет отвечает за значимый круг вопросов местного значения, но не обладает достаточной свободой в формировании доходной базы. В результате эффективность местных налогов должна обеспечиваться не только расширением ставок, но и более точным распределением налоговых доходов, повышением качества кадастровой информации и сокращением необоснованных льгот. [11]

Первым способом является введение муниципального налогового паспорта. Такой паспорт может утверждаться одновременно с проектом местного бюджета и содержать сведения о действующих местных налогах и сборах, ставках, льготах, налоговой базе, поступлениях за три предшествующих года, прогнозе на очередной финансовый год, сумме налоговых расходов и перечне правовых рисков. Его назначение - превратить налоговую политику муниципалитета из набора разрозненных решений в публичный управленческий документ.

Второй способ - обязательная экспертиза муниципальных налоговых актов до их принятия. Речь идет не о передаче полномочий на регио-

нальный уровень, а о правовом фильтре, который проверяет соответствие проекта Налоговому кодексу, Бюджетному кодексу, антикоррупционным требованиям и правилам юридической техники. Наиболее рациональна модель типовых решений: субъект Российской Федерации или ассоциация муниципальных образований разрабатывает модельный акт, а муниципалитет адаптирует его к местным ставкам, льготам и срокам.

Третий способ - правовая институционализация оценки налоговых льгот. Каждая новая льгота должна иметь паспорт льготы: цель, адресата, срок действия, финансовую оценку, показатель достижения цели и условие прекращения. Для действующих льгот необходима периодическая ревизия по принципу "льгота сохраняется только при доказанной общественной полезности". Это позволит разграничить социально необходимые льготы и льготы, которые фактически являются скрытым преференциальным режимом без измеримого результата.

Четвертый способ - цифровая инвентаризация объектов земельного и имущественного налогообложения. Муниципалитет не администрирует налог в полном смысле этого слова, но он располагает информацией о фактическом землепользовании, самовольных постройках, изменении разрешенного использования, подключении объектов к коммунальной инфраструктуре и результатах муниципального земельного контроля. Закрепление обязанности регулярного информационного обмена с налоговыми органами и Росреестром способно увеличить налоговую базу без повышения ставок.

Пятый способ - дифференциация ставок в пределах федеральных ограничений на основе публичных критериев. Дифференциация допустима только тогда, когда она не произвольна, не дискриминационна и прямо связана с характеристиками объекта либо территории. Например, земельный налог может учитывать функциональное назначение территории, а туристический налог - сезонность и категорию средства размещения. Однако каждый критерий должен быть заранее опубликован и экономически объяснен.

Шестой способ - развитие правовой модели туристического налога как инструмента территориального развития. Исследователи, анализируя переход от курортного сбора к туристическому налогу, указывают на риски прогнозирования поступлений, налогового контроля и возможного ухода части рынка в частный сектор размещения. Поэтому муниципальные решения о туристическом налоге должны сопровождаться реестром средств размещения, информационной кампанией, прогнозом поступлений и публичным отчетом

о расходовании средств на инфраструктуру, даже если формально налог не имеет целевого характера. [12]

Седьмой способ - усиление налоговой коммуникации. Информационные сервисы ФНС России уже раскрывают базовые сведения о туристическом налоге, его местной природе и порядке установления. На муниципальном уровне это должно быть дополнено понятными интерактивными страницами: какие ставки действуют, кто имеет льготы, как налог влияет на бюджет, какие объекты благоустройства профинансированы за счет роста собственных доходов. Такая коммуникация является не рекламной, а правовой мерой повышения добровольного исполнения. [13]

Восьмой способ - включение местной налоговой политики в систему стратегического планирования. Федеральный закон о стратегическом планировании ориентирует публичную власть на согласование целей, ресурсов и результатов. Муниципальная налоговая политика должна быть связана со стратегией социально-экономического развития, программами благоустройства, градостроительными документами и прогнозом бюджетной обеспеченности. Иначе налоговые решения принимаются ситуативно и не образуют устойчивой правовой системы. [14]

Системное решение видится в закреплении многоуровневой модели эффективности местных налогов и сборов. На федеральном уровне необходимо сохранять исчерпывающий перечень местных налогов и сборов, основные элементы налогообложения и гарантии налогоплательщиков. Одновременно следует расширять пространство муниципального выбора там, где это не создает угрозы единству налоговой системы: в пределах дифференциации ставок, дополнительных льгот, сроков их действия, отчетности о налоговых расходах и информационного сопровождения налоговой базы. На региональном уровне целесообразно развивать методическое сопровождение муниципалитетов: модельные акты, рекомендации по оценке льгот, единые форматы налоговых паспортов, обмен лучшими практиками и обучение муниципальных служащих. Регион не должен подменять муниципальное решение, но обязан снижать юридические риски и издержки право творчества, особенно для малых поселений, не располагающих достаточным кадровым ресурсом.

На муниципальном уровне эффективность должна обеспечиваться ежегодным циклом: инвентаризация налоговой базы; анализ поступлений; оценка льгот; подготовка проекта налогового акта; публичное обсуждение; принятие решения; мониторинг исполнения; отчет о результатах. Такой цикл позволяет юридически связать налоговое

нормотворчество, бюджетный процесс и муниципальный контроль. В финансово-правовой доктрине именно согласование бюджетных и налоговых инструментов рассматривается как условие устойчивости публичных финансов. [15]

Отдельного внимания заслуживает принцип недопустимости подмены эффективности простым повышением налоговой нагрузки. Повышение ставок может дать краткосрочный доход, но при отсутствии доверия и понятных правил оно ухудшает налоговую дисциплину и стимулирует споры. Более перспективны меры, направленные на легализацию объектов, точность реестров, сокращение необоснованных льгот, цифровую прозрачность и привязку налоговой политики к качеству муниципальной среды.

Для туристического налога оптимальной является модель «мягкой целевой публичности»: формально доход поступает в бюджет как налоговый доход, но муниципалитет публично показывает, какие мероприятия в сфере благоустройства, туристической навигации, санитарной инфраструктуры, безопасности и общественных пространств профинансированы за счет роста собственных доходов. Такой подход учитывает научные сомнения относительно прогнозируемости и инфраструктурного эффекта туристического налога, но не требует превращения налога в целевой сбор. [16]

Правовые способы обеспечения эффективности системы местных налогов и сборов в Российской Федерации должны быть ориентированы на три взаимосвязанные цели: укрепление доходной базы муниципальных образований, соблюдение законности налогового нормотворчества и повышение доверия налогоплательщиков к местной публичной власти. Нельзя признать эффективной систему, которая формально обеспечивает поступления, но создает правовую неопределенность, спорные льготы, слабую связь платежей с публичными благами и зависимость от случайного состояния реестров. Наиболее перспективными являются не радикальные изменения перечня налогов, а юридически точная настройка действующего в России правового механизма: муниципальные налоговые паспорта, предварительная экспертиза актов, оценка налоговых льгот, цифровая инвентаризация объектов, публичная дифференциация ставок, отчетность о результатах туристического налога и включение налоговой политики в стратегическое планирование. Эти меры позволяют повысить эффективность без нарушения конституционного принципа единства налоговой системы.

Список литературы:

- [1] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. Ст. 12, 132.
- [2] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- [3] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824. Ст. 12.
- [4] Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340. Гл. 31.
- [5] Федеральный закон от 12 июля 2024 г. № 176-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2024. № 29. Ст. 4083.
- [6] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823. Ст. 61-61.2.
- [7] Аюшиева Т. Ф. Местные налоги в системе собственных доходов муниципального образования: состояние и пути совершенствования // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2018. № 3. С. 61-68.
- [8] Крохина Ю. А. Налоговое право: учебник. 12-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. С. 87-91.
- [9] Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29, ч. I. Ст. 4344.
- [10] Алхастова М. В., Караев Р. Ш. Актуальные проблемы публично-правового регулирования местных налогов на уровне муниципальных образований // Форум молодых ученых. 2019. № 1-1 (29). С. 40-46.
- [11] Тория Р. А. Проблемы правового регулирования местных налогов и сборов // Проблемы экономики и юридической практики. 2022. № 2. С. 55-59.
- [12] Гулькова Е. Л., Карп М. В., Типалина М. В. Туристический налог - новый налог в российской налоговой системе с 2025 г.: итоги эксперимента и перспективы взимания // Вестник универ-

ситета. 2025. № 1. С. 192-200.

[13] Туристический налог: информационный раздел официального сайта ФНС России. // URL: <https://www.nalog.gov.ru/> (дата обращения: 04.06.2026).

[14] Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. I. Ст. 3378.

[15] Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2024. С. 312-319.

[16] Пансков В. Г. Туристический налог: проблемы и перспективы развития // Финансы. 2024. № 8. С. 32-39.

References:

[1] Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993 (as amended by the all-Russian vote on July 1, 2020) // Official Internet Portal of Legal Information. Art. 12, 132.

[2] Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. Art. 3822.

[3] Tax Code of the Russian Federation (Part One) of July 31, 1998 No. 146-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3824. Art. 12.

[4] The Tax Code of the Russian Federation (Part Two) of August 5, 2000 No. 117-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 2000. No. 32. Art. 3340. Chapter 31.

[5] Federal Law of July 12, 2024 No. 176-FZ "On Amendments to Parts One and Two of the Tax Code of the Russian Federation, Certain Legislative Acts of the Russian Federation and Recognizing Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation as Invalid" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2024. No. 29. Art. 4083.

[6] Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823. Art. 61-61.2.

[7] Ayushieva T. F. Local taxes in the system of own revenues of a municipality: status and ways of improvement // Bulletin of the Buryat State University. Economics and Management. 2018. No. 3. pp. 61-68.

[8] Krokhtina Yu. A. Tax law: textbook. 12th ed., revised and enlarged. Moscow: Yurait, 2024. pp. 87-91.

[9] Federal Law of July 13, 2015 No. 218-FZ "On state registration of real estate" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 29, Part I. Art. 4344.

[10] Alkhastova M. V., Karaev R. Sh. Actual problems of public-legal regulation of local taxes at the level of municipalities // Forum of young scientists. 2019. No. 1-1 (29). Pp. 40-46.

[11] Toria R. A. Problems of legal regulation of local taxes and fees // Problems of Economics and Legal Practice. 2022. No. 2. Pp. 55-59.

[12] Gulkova E. L., Karp M. V., Tupalina M. V. Tourist tax - a new tax in the Russian tax system from 2025: results of the experiment and collection prospects // Bulletin of the University. 2025. No. 1. Pp. 192-200.

[13] Tourist tax: information section of the official website of the Federal Tax Service of Russia. // URL: <https://www.nalog.gov.ru/> (date accessed: 04.06.2026).

[14] Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 26, Part I. Article 3378.

[15] Financial Law: Textbook / ed. E. Yu. Gracheva. 6th ed., revised and enlarged. Moscow: Prospect, 2024. pp. 312-319.

[16] Panskov V. G. Tourist Tax: Problems and Development Prospects // Finance. 2024. No. 8. pp. 32-39.

