

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

ВАК: 08.00.05

ГРНТИ: 06.00.00

**Е.О. Сони́на**

Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации,  
Екатеринбург, Россия  
AuthorID: 679787

**АННОТАЦИЯ:**

**Проблема исследования.** В Российской Федерации последовательно реализуется государственная политика по поддержке малого и среднего предпринимательства, развитие данного сектора экономики относится к числу приоритетных государственных направлений. Органы местного самоуправления в части реализации государственной политики в данном направлении входят в единую систему государственной поддержки малого бизнеса и систему органов публичной власти, ответственных за создание условий для его развития. Анализ практики реализации мер поддержки малого бизнеса на муниципальном уровне показывает отсутствие преемственности в подходах между государственной и муниципальной политикой в данном направлении, системного понимания со стороны органов местного самоуправления роли малого бизнеса в социально-экономическом развитии муниципалитетов, а также комплексной оценки экономических эффектов от предоставления мер поддержки малому предпринимательству.

**Цель исследования:** проанализировать роль органов местного самоуправления в реализации государственной политики по поддержке малого предпринимательства. Учитывая приоритетную значимость для малого бизнеса мер налоговой поддержки, автор обобщает опыт различных муниципальных образований по их реализации, систематизирует основные причины отказа большинства муниципалитетов от гибкой налоговой политики в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства и возможные социально-экономические последствия указанной практики.

**Теоретическую основу исследования** составляют современные научные подходы к определению параметров и задач функционирования системы государственного управления, роли институтов самоуправления в государственном развитии и подходы к государственному регулированию экономики.

**Методология и методы исследования** включают подходы, сформированные в рамках системного и институционального анализа, а также сравнительного анализа. При проведении исследования использованы данные социологических опросов, проведенные крупнейшими бизнес-объединениями, уполномоченными по защите прав предпринимателей, действующие нормативно-правовые акты, а также актуальные сведения о доходах местных бюджетов.

**В результате** проведенного анализа приводятся предложения по возможным подходам к изменению как налоговой политики на муниципальном уровне, так и государственной налоговой политики в отношении органов местного самоуправления с целью повышения эффективности налоговых мер поддержки малого и среднего бизнеса.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** малый бизнес, органы местного самоуправления, муниципальная политика, государственная поддержка, налоги.

**ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:**

**Екатерина Олеговна Сони́на** — кандидат политических наук; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); soninaeo@gmail.com.

**ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:** Сони́на Е.О. (2021). Проблемы реализации налоговой политики по поддержке малого предпринимательства на муниципальном уровне // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (36). С. 24–35.

Поддержка и развитие малого предпринимательства отнесена к числу национальных приоритетов и национальных задач. Ориентация на инновационную модель экономического роста, активное освоение новых технологий и рыночных ниш объективно предполагает возрастание роли малого бизнеса [1]. Это определяется высокой степенью адаптивности малого бизнеса к изменениям внешней среды, в структуре потребительского спроса, его готовностью к освоению новых рынков [2, с. 53].

Разработанный в этом направлении комплекс мероприятий сосредоточен, в первую очередь, на федеральном и региональном уровне. Но при этом инвестиционная привлекательность регионов, их экономический потенциал во многом определяется условиями для развития бизнеса, созданными на муниципальном уровне [3, с. 59], гибкостью муниципальной политики в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, наличием диалога при определении приоритетных направлений поддержки бизнеса между ним и органами местного самоуправления.

На сегодня разработан целый комплекс стратегических документов, нормативных правовых актов, определяющих приоритетные направления государственной политики в России по развитию малого и среднего предпринимательства<sup>1</sup>. В Указе Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О нацио-

нальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в числе показателей национальных целей развития закреплена «увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн. человек»<sup>2</sup>. Обозначенная цель находит свое отражение и в Общенациональном плане действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, одобренном Правительством РФ в сентябре прошлого года<sup>3</sup>. В нем одним из приоритетных направлений государственной политики на ближайшие два года заявлено «восстановление и развитие индивидуального, малого и среднего предпринимательства» и в качестве целевых индикаторов на 2021 год определено:

- восстановление численности занятых в малом бизнесе и индивидуальных предпринимателей на уровне I квартала 2020 г.;
- обеспечение темпов роста оборота малого и среднего предпринимательства выше темпов роста экономики в целом.

По своему конституционно-правовому статусу органы местного самоуправления самостоятельны. Но в части реализации приоритетных направлений государственной политики по поддержке и развитию малого предпринимательства они входят в систему органов

<sup>1</sup>Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 16 // КонсультантПлюс: справочно-правовая система; Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: утв. расп. Правительства РФ от 02.06.2016 № 1083-р // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

<sup>2</sup>О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 04.02.2021).

<sup>3</sup>Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике: одобрен Правительством РФ 23.09.2020, протокол № 36, раздел VII // КонсультантПлюс: справочно-правовая система.

публичной власти, ответственных за достижение целевых показателей в этом направлении, и единую систему государственной поддержки малого бизнеса. Согласно положениям Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства включает деятельность органов местного самоуправления, осуществляемую «в целях развития малого и среднего предпринимательства в соответствии с государственными программами (подпрограммами) Российской Федерации, государственными программами (подпрограммами) субъектов Российской Федерации и муниципальными программами (подпрограммами), содержащими мероприятия, направленные на развитие малого и среднего предпринимательства»<sup>4</sup>. В рамках данного Федерального закона определен комплекс полномочий органов местного самоуправления по вопросам развития малого и среднего предпринимательства. Но фактически доступные органам местного самоуправления инструменты поддержки и развития малого предпринимательства не ограничиваются полномочиями, определенными в данном Федеральном законе.

Анализ положений Налогового кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других нормативных правовых актов показывает, что существует достаточно обширный инструментарий по поддержке малого бизнеса на муниципальном уровне, включающий налоговые, финансовые, имущественные полномочия органов местного самоуправления.

Основные инструменты, доступные для реализации гибкой муниципальной политики по поддержке и развитию малого бизнеса, по-

мимо закрепленных в Федеральном законе от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», можно классифицировать следующим образом: налоговые, имущественные, организационные, информационные и имиджевые. В качестве критерия классификации приняты ресурсы, за счет которых происходит реализация указанных мер на муниципальном уровне. Из поименованных групп инструментов по поддержке малого бизнеса ключевыми, конечно, являются налоговые.

Приоритетность налоговых мер поддержки определяется несколькими факторами.

Во-первых, основные финансовые и организационные издержки бизнеса связаны с уровнем фискальной нагрузки на него, поэтому налоговые меры поддержки традиционно являются одними из наиболее ожидаемых [4; 5].

Согласно данным проведенного Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в феврале 2021 года мониторинга «Оценка состояния бизнеса и эффективности мер государственной поддержки», одной из ключевых трудностей, с которой сейчас сталкиваются предприниматели, является «невозможность платить налог на имущество или платежи по договору аренды» (27,3 % опрошенных), а самой ожидаемой мерой поддержки для бизнеса – «снижение налоговой нагрузки или новая налоговая реструктуризация» (66,8 %) <sup>5</sup>. Данные сведения коррелируют с результатами исследования «Бизнес-барометр страны», проводимого Торгово-промышленной палатой, согласно которому в октябре 2020 года более 70 % опрошенных предпринимателей отмечали, что особенно на фоне ситуации, связанной с пандемией коронавирусной инфекции, самыми ожидаемыми мерами поддержки для них являются налоговые <sup>6</sup>.

<sup>4</sup>О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (в ред. от 30.12.2020). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_52144/08b3ecbcdc9a360ad1dc314150a6328886703356/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_52144/08b3ecbcdc9a360ad1dc314150a6328886703356/) (дата обращения: 05.02.2021).

<sup>5</sup>Оценка состояния бизнеса и эффективности мер государственной поддержки // Официальный сайт Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. URL: <https://ombudsmanbiz.ru/2021/02/monitoring-pokazal-chto-pоловина-malogo-biznesa-v-rossii-nuzhdaetsja-v-prodlenii-otsrochek-p-update-nalogov-i-kreditov/#1> (дата обращения: 05.02.2021).

<sup>6</sup>Опубликованы результаты IV этапа опроса «Бизнес-Барометр Страны» // Официальный сайт Дальневосточной торгово-промышленной палаты. URL: <http://dvtpp.ru/ru/news/382724/> (дата обращения: 06.02.2021).

Во-вторых, учитывая значительное влияние налогов на организационные и финансовые издержки бизнеса, гибкая налоговая политика оказывается одним из ключевых факторов, определяющих инвестиционную привлекательность страны, региона и отдельных муниципальных образований [6, с. 128].

Анализ рейтингов, оценивающих благоприятность предпринимательского климата как в отдельных странах, так и регионах показывает, что наиболее высокие позиции в них занимают территории, где реализуется комплексная, поэтапная политика по обеспечению сбалансированной налоговой нагрузки на бизнес, налоговое законодательство системно, стабильно и понятно для налогоплательщиков. Страны-лидеры в рейтинге благоприятности ведения бизнеса, составляемом Всемирным банком — это страны в первую очередь с гибкой налоговой политикой и очень высокими рейтинговыми показателями по критерию «налогообложения»: Новая Зеландия, Сингапур, Китай, Гонконг, Дания, республика Корея<sup>7</sup>.

В-третьих, возможности реализации иных видов поддержки бизнеса, заинтересованность органов местного самоуправления в развитии бизнеса на своей территории, готовность к диалогу во многом определяются уровнем налоговых доходов, объемом полномочий органов публичной власти в указанной сфере [7, с. 18].

К налоговым инструментам по поддержке малого предпринимательства на муниципальном уровне относятся в первую очередь те полномочия, которыми обладают органы местного самоуправления по двум местным налогам: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Учитывая это, достаточно часто местные власти ссылаются на крайне ограниченные налоговые инструменты, которые они могут применять для реализации задач по развитию предпринимательства на своей территории. Вместе с тем, налоговые полномочия органов местного самоуправления не ограничены только этими налогами. Существенна их роль в определении параметров применения отдельных специальных режимов налогообло-

жения, доходы от которых зачисляются в местные бюджеты [8—10].

До 1 января 2021 года действовал специальный налоговый — режим единый налог на вмененный доход (ЕНВД). Согласно п. 2 ст. 61.1 и п. 2 ст. 61.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации, доходы от ЕНВД подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100 %. Согласно п. 2 ст. 346.31 Налогового кодекса Российской Федерации в целях стимулирования предпринимательской деятельности еще с 1 октября 2015 года представительным органам муниципальных районов и городских округов было предоставлено право устанавливать для ЕНВД ставки налога в пределах от 7,5 до 15 % в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться данный специальный режим. Помимо этого, органы местного самоуправления при определении параметров применения ЕНВД обладали также полномочиями по установлению корректирующего коэффициента К<sub>2</sub>, который также существенно влияет на итоговую уплачиваемую сумму налога. ЕНВД являлся одним из самых востребованных специальных режимов налогообложения у малого бизнеса. Согласно данным Федеральной налоговой службы, только по Свердловской области по итогам 2019 года из 201 981 субъектов малого и среднего предпринимательства более 59 тыс. являлись плательщиками ЕНВД, в муниципальные бюджеты от этого налога поступило более 2 млрд. рублей<sup>8</sup>. Анализ нормативных правовых актов муниципальных образований Свердловской области показывает, что очень ограниченное число муниципалитетов воспользовались указанным инструментом поддержки. Даже в рамках реализации мер поддержки бизнеса в условиях угрозы распространения новой коронавирусной инфекции и введенных из-за этого ограничительных мер из 94 муниципальных образований Свердловской области снизили ставку по ЕНВД только девять муниципаль-

<sup>7</sup> Оценка бизнес-регулирувания // Официальный сайт Группы Всемирного банка. 2020. URL: <http://russian.doingbusiness.org/rankings> (дата обращения: 06.03.2021).

<sup>8</sup> Данные по формам статистической налоговой отчетности // Федеральная налоговая служба. URL: [https://www.nalog.ru/rn66/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/9791845/](https://www.nalog.ru/rn66/related_activities/statistics_and_analytics/forms/9791845/) (дата обращения: 06.03.2021).

ных образований: Серов (7,5 %), Новая Ляля (12,5 %), Красноуральск (7,5 %), Березовский (7,5 %), Алапаевское (10 %), Камышлов (10 %), Невьянск (для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей – 7,5 %), Верхняя Пышма (13 %), Каменск-Уральский (13 %). Корректирующий коэффициент К2 снизил только Красноуральск (в 10 раз). При этом наиболее крупные по численности населения и числу хозяйствующих субъектов муниципальные образования (города Екатеринбург и Нижний Тагил) таких решений не приняли. Например, в Екатеринбурге для целей применения ЕНВД был установлен дифференцированный К2 для различных видов предпринимательской деятельности в зависимости от зоны действия хозяйствующего субъекта (минимальный – в периферийной зоне, максимальный – в центральной), но ставка сохранена максимальной – 15 %<sup>9</sup>.

В отношении местных налогов органы местного самоуправления реализуют свои полномочия по налоговой политике еще более ограничено. Например, в Свердловской области по налогу на имущество организаций были приняты два очень важных решения, позволившие оптимизировать налоговую нагрузку на бизнес, предупредить ее резкий рост в связи с увеличением кадастровой стоимости объектов недвижимости, а также поддержать арендодателей (и, как следствие, арендаторов) коммерческой недвижимости в условиях действия карантинных мер:

– вступившая в силу с 2020 года новая редакция областного закона о налоге на имущество организаций от кадастровой стоимости ввела целую систему пониженных дифферен-

цированных налоговых ставок: от 0 до 1,5 % в зависимости от категории налогоплательщиков при условии выполнения ими требований по уровню заработной платы<sup>10</sup>;

– арендодателям коммерческой недвижимости было предоставлено в 2020 году право снизить на 35 % сумму налога на имущество организаций<sup>11</sup>.

Указанные изменения были поддержаны бизнес-сообществом и включены в Атлас лучших региональных практик по установлению ставок по имущественным налогам в отношении бизнеса, составленный рабочей группой Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей по вопросам установления кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества и необоснованного роста издержек субъектов предпринимательской деятельности в связи с ее завышенным размером.

В силу особенности правового статуса индивидуальных предпринимателей в отношении них ставки по имущественному налогу определяются как в отношении налога на имущество физических лиц, то есть решением представительных органов муниципальных образований, даже если принадлежащее индивидуальным предпринимателям имущество включено в Перечень объектов, в отношении которых имущественные налоги определяются исходя из кадастровой стоимости. В частности, в Свердловской области в 2020 году на территории 16 муниципальных образований было более 350 таких объектов, более 200 из которых сосредоточены в городе Екатеринбурге. Но ставка для индивидуальных предпринимателей была снижена только в четырех муниципальных образованиях: Екатерин-

<sup>9</sup>О введении на территории муниципального образования «город Екатеринбург» системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности : Реш. Екатеринбургской городской Думы от 08.11.2005 № 13/3 (в ред. от 11.10.2016). В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

<sup>10</sup>О внесении изменений в статьи 2 и 3 Закона Свердловской области «Об установлении на территории Свердловской области налога на имущество организаций» и статью 1 Закона Свердловской области «О внесении изменения в статью 2 Закона Свердловской области „Об установлении на территории Свердловской области налога на имущество организаций“» (в ред. от 23.07.2020) : Закон Свердловской области от 25.12.2019 № 146-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru/24217/> (дата обращения: 06.03.2021).

<sup>11</sup>О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об установлении на территории Свердловской области налога на имущество организаций» : Закон Свердловской области от 23.07.2020 № 78-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru/26719/> (дата обращения: 06.03.2021).

бурге, Каменске-Уральском, Нижнем Тагиле и Лесном<sup>12</sup>.

Представительные органы муниципальных образований также могут предоставлять налоговые льготы по налогу на имущество физических лиц, то есть в том числе в отношении индивидуальных предпринимателей. Но налоговые льготы в виде 35-процентного снижения суммы имущественного налога для индивидуальных предпринимателей – арендодателей коммерческой недвижимости по аналогии с принятым в 2020 году решением на региональном уровне в муниципальных образованиях Свердловской области вообще приняты не были.

По земельному налогу ставки не были снижены ни в одном муниципальном образовании Свердловской области, даже на фоне ограничений, вводимых в рамках режима повышенной готовности в связи с распространением новой коронавирусной инфекции.

Таким образом, исходя из примера Свердловской области, при реализации налоговой политики в отношении малого бизнеса на муниципальном уровне крайне редко органы местного самоуправления принимают решения, направленные на снижение налоговой нагрузки на бизнес, стимулирование предпринимательской активности через меры налоговой поддержки. Даже при принятии таких решений в рамках налоговых полномочий регионов, они не принимают аналогичных мер на муниципальном уровне. Подобная ситуация, конечно, не только препятствует полноценной реализации регулирующей и стимулирующей функций налогов [11, с. 25], но и не отвечает целям поддержки и развития субъектов малого и среднего предпринимательства, не обеспечивает единства и последовательности государственной политики в этом направлении [12, с. 90].

Отсутствие корреляции подходов в реализации налоговых мер поддержки на региональном и муниципальном уровне создает экономические риски для предпринимателей. Например, в Свердловской области непринятие в муниципальных образованиях решения в отношении индивидуальных предпринимателей по применению специальных пониженных ста-

вок по имущественному налогу, рассчитываемому исходя из кадастровой стоимости недвижимости, аналогично принятым решениям по налогу на имущество организаций на региональном уровне приводит фактически к созданию неравных конкурентных условий для субъектов малого предпринимательства, которые заняты в одной сфере деятельности, являются собственниками аналогичных объектов недвижимости, но вынуждены будут нести разную налоговую нагрузку только из-за разной организационно-правовой формы. То есть разница налогового бремени будет определяться не экономическими показателями, а формальным статусом. Конечно, указанная ситуация никак не содействует повышению инвестиционной привлекательности муниципальных образований, формированию инвестиционного потенциала субъектов малого и среднего предпринимательства и, как следствие, развитию малого бизнеса на муниципальном уровне.

Органы местного самоуправления, отказываясь от расширения перечня налоговых мер поддержки малого бизнеса, чаще всего ссылаются на потенциально не дополученные или выпадающие доходы местного бюджета, очень низкий уровень бюджетной обеспеченности полномочий органов местного самоуправления. Указанная точка зрения является не безосновательной.

После принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наметился очевидный дисбаланс между объемом задач и полномочий, стоящих перед органами местного самоуправления, и их финансовым обеспечением. Еще на стадии обсуждения подходов к реализации муниципальной реформы в 2002–2003 годах и проекта указанного Федерального закона эксперты предупреждали о целом ряде негативных последствий для экономики муниципальных образований, которые могут возникнуть в случае его принятия и вступления в силу. В качестве таких последствий для развития малого бизнеса на муниципальном уровне обозначались, в частности, следующие [13–15]:

<sup>12</sup>Ежегодный доклад о результатах деятельности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Свердловской области в 2020 году. URL: <https://uzpp.midural.ru/article/show/id/134> (дата обращения: 07.03.2021).

— самостоятельность органов местного самоуправления по введению и установлению местных налогов будет крайне ограничена, что приведет к отсутствию стимула для них в создании благоприятных условий для бизнеса и желания удерживать население на своей территории;

— если городам не удастся получить статус городского округа, они будут не только поражены в правах, но будут также нести дополнительные финансовые затраты и риски, связанные с необходимостью поддержания дотационных сельских территорий;

— в ситуации, когда бюджеты муниципальных районов будут формироваться в основном за счет целевых субвенций государственного бюджета, преобладающим критерием для принятия решений в вопросах городского развития и применения налоговых льгот для них будут установки с федерального и регионального уровня власти, а не интересы локального общества и малого бизнеса.

Приведенные выше опасения экспертов во многом оправдались. Анализ доходов местных бюджетов после вступления Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полную силу в 2006 году показал, что их снижение составило в среднем 30 % [16, с. 544]. При этом пострадали наиболее крупные муниципальные образования, на территории которых происходила основная генерация инвестиций, доходов населения. Большая часть этих доходов стала уходить на федеральный и региональный уровень. В среднем по России налоговые поступления от малого и среднего бизнеса в местные бюджеты стала составлять 7–12 % [13, с. 41].

Обозначенная тенденция централизации налоговой политики сохраняется до сих пор. Еще одним специальным режимом налогообложения, доходы от которого по 100-процентному нормативу зачисляются в местные бюджеты, является патентная система налогообложения (ст. 61.1–61.3, 61.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации). В связи с истечением сроков действия ЕНВД патентная система налогообложения обозначались как альтернатива ему, поскольку наиболее близка к ЕНВД по параметрам применения, поряд-

ку налогового администрирования, не требует дополнительных затрат для малого бизнеса на бухгалтерское обслуживание. Предполагалось, что значительное число бывших плательщиков ЕНВД из числа малого и среднего предпринимательства перейдет в 2021 году на применение именно патентной системы налогообложения, соответственно и доходы местных бюджетов от применения данного специального режима налогообложения должны увеличиться. Но, в силу положений ст. 346.43 Налогового кодекса Российской Федерации, основные параметры применения патентной системы налогообложения, влияющие на налоговую нагрузку предпринимателей, определяются не на муниципальном уровне, а Налоговым кодексом Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации. Этими законами устанавливается потенциально возможный к получению доход, который выступает налоговой базой по данному режиму, может быть расширен перечень видов деятельности, при которых применяется патентная система налогообложения, и введены ограничения по ее применению (например, по площади используемых объектов в сфере розничной торговли или оказания услуг общественного питания). Потенциально возможный к получению доход для целей применения данного специального режима налогообложения может быть дифференцирован по территориальному принципу: например, исходя из социально-экономических показателей муниципальных образований. Но указанная дифференциация закрепляется также законами субъектов РФ. То есть органы местного самоуправления оказываются крайне ограничены в полномочиях по определению параметров применения специальных режимов налогообложения, доходы от которых зачисляются в местные бюджеты. Приведенный подход усиливает зависимость органов местного самоуправления от региональных органов власти при реализации экономической политики на своей территории, ограничивает возможности по стимулированию предпринимательской деятельности на муниципальном уровне [17, с. 858].

Аналогичная ситуация с имущественными налогами, доходы от которых во многом зависят от тех условий, которые создаются на

муниципальном уровне. Налог на имущество организаций является региональным налогом, но показатели его доходности во многом определяются той инфраструктурой, уровнем потребительского спроса, которые сформированы на территории конкретного муниципального образования, его инвестиционной привлекательностью, стоимостью ресурсов, необходимых для реализации предпринимательской деятельности и инвестиционных проектов. Но при этом органы местного самоуправления в силу действующего законодательства никак не принимают участие в определении параметров применения налога на имущество организаций.

Итогом такой политики по централизации решений, связанных с определением параметров применения налогов, формирующих доходную часть местных бюджетов или генерируемых на территории муниципальных образований, оказывается сокращение налоговых доходов местных бюджетов [18; 19]. Анализ данных Управления Федерального казначейства по Свердловской области показывает, что по итогам 2020 года в общем объеме доходов бюджета городских округов Свердловской области доходы от уплаченных налогов составили около 8 %, а более 50 % — доходы от дотаций, субсидий и субвенций из регионального и федерального бюджетов.

Подобное распределение доходов местных бюджетов, централизация политики по определению параметров налогов, напрямую влияющих на бюджетную обеспеченность полномочий муниципальных образований, лишает органы местного самоуправления стимула к выстраиванию диалога с инвесторами, малым бизнесом при определении муниципальной экономической политики<sup>13</sup>.

Выходом из обозначенной ситуации могло бы стать перераспределение налоговых полномочий в первую очередь между региональными органами власти и органами местного самоуправления по тем налогам и налоговым режимам, доходы от которых генериру-

ются на территории муниципальных образований и (или) полностью зачисляются в местные бюджеты. Такое перераспределение позволило бы не только более гибко реализовывать органам местного самоуправления налоговую политику на муниципальном уровне, но и давало бы дополнительные возможности для развития территории, инфраструктуры муниципалитетов, необходимой для стимулирования предпринимательской и инвестиционной активности. Органы местного самоуправления смогут более эффективно учитывать индивидуальные факторы деятельности субъектов малого предпринимательства (социальную направленность предпринимательской деятельности, инновационную ее ориентацию и т. п.) на конкретных территориях соответствующих муниципальных районов и городских округов [20, с. 82; 16, с. 35].

Решение вопроса о перераспределении указанных налоговых полномочий особое значение приобретает в текущей ситуации, когда малый бизнес оказался наиболее пострадавшим в связи с введением на различных уровнях ограничительных мер с целью предупреждения угрозы распространения новой коронавирусной инфекции. Анализ данных Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства показывает, что их число по итогам 2020 года сократилось более чем на 230 тыс. субъектов<sup>14</sup>. При этом на одно предприятие малого бизнеса приходится в среднем три занятых. Малый бизнес выполняет не только экономические задачи, связанные с удовлетворением актуального повседневного спроса, участием в кооперационных цепочках, обеспечивающих нужды крупных хозяйствующих субъектов, формируя доходы бюджетов разного уровня. Огромное значение малого бизнеса в решении социальных задач. В своих стратегиях малый бизнес наиболее приближен к повседневным нуждам населения, в силу простой организационной структуры намного гибче приспосабливается к быстрой дифференциации и индивидуализации потребитель-

<sup>13</sup>Бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. Годовой отчет об исполнении бюджета // Официальный сайт Управления Федерального казначейства Свердловской области. URL: <https://sverdlovsk.roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/byudzhety-subektov-rf-i-mestnye-byudzhety/godovoy-otchet-ob-ispolnenii-byudzheta/> (дата обращения: 07.03.2021).

<sup>14</sup>Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. URL: <https://rmsp.nalog.ru/index.html> (дата обращения: 10.03.2021).

ского спроса, оперативнее реагирует на структурные изменения в экономике [21, с. 970]. Это означает, что именно сфера малого и среднего предпринимательства обладает огромным потенциалом для обеспечения занятости высвобождающейся в период кризисов рабочей силы или при реструктуризации деятельности крупных экономических субъектов (например, при создании высокопроизводительных рабочих мест). Учитывая не только экономическую, но и социальную роль малого бизнеса в обеспечении развития территории, мировая практика на современном этапе связана с тенденцией к передаче больших полномочий по определению налоговых условий развития малого бизнеса на местный уровень [22–24]. Анализ российской практики показывает, что для нее пока характерна прямо противоположная тенденция.

Специфика современной ситуации характеризуется не только большой значимостью малого бизнеса для развития экономики в силу того, что он наиболее близок к потребностям общества и обладает очень высокой гибкостью, позволяющей малым предприятиям достаточно быстро адаптироваться к новым условиям, осваивать новые рыночные ниши. На современном этапе возрастает социальное значение малого бизнеса, которое заключается в его участии в сокращении уровня безработицы на отдельно взятой территории, что не только способствует увеличению доходов бюджета от уплаты налога на доходы физических лиц, но и снимает социальное напряжение. Учитывая это, гибкая налоговая политика в отношении малого бизнеса позволяет не только снизить финансовую нагрузку на него, но и является очень важным инструмен-

том обеспечения высокого уровня доверия в отношениях бизнеса и власти, важным условием для их диалога, стимулом для повышения инвестиционной активности бизнеса и его готовности вкладываться в развитие конкретной территории.

Из органов публичной власти к потребностям и проблемам населения, проживающим на конкретной территории, наиболее близки органы местного самоуправления. Однако, анализ применяемых на практике органами местного самоуправления подходов к реализации налоговых полномочий показывает, что они крайне ограничено в рамках применяют инструменты по налоговому стимулированию предпринимательской активности на своей территории. Доминирование такого подхода связано в первую очередь с высокой степенью зависимости местных бюджетов в части доходов от бюджетов более высокого уровня. Также определяющим фактором негибкости муниципальной налоговой политики является сохраняющаяся в российской практике тенденция к централизации полномочий по определению параметров применения налогов, формирующих доходную часть местного бюджета или собираемость которых во многом определяется инфраструктурой муниципальных образований. Перераспределение налоговых полномочий по тем видам налогов и налоговым режимам, которые генерируются на территории муниципальных образований и определяют доходную часть местных бюджетов, может дать серьезный кумулятивный эффект, когда заинтересованный, мотивированный диалог бизнеса и власти поможет найти новые точки роста и содействовать пространственному развитию региона.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Балдина Ю.А. (2016). Роль и место субъектов малого и среднего предпринимательства в современных экономических условиях // Вестник Удмурдского университета. Сер. «Экономика и право». Вып. 2. С. 7–10.

2. Александрин Ю.Н. (2011). Индикаторы качества институциональной среды малого предпринимательства // Общество: политика, экономика, право. № 2. С. 53–59.

3. Кремин А.Е. (2017). Оценка влияния функ-

ционирования малого предпринимательства на экономику муниципального образования // Проблемы развития территории. № 1 (87). С. 59–77.

4. Варнавский А.В. (2015). Налоговое стимулирование участия малых форм предпринимательства в реиндустриализации российской экономики // Журнал «Вестник профессиональных бухгалтеров». № 3. С. 32–37.

5. Долгих И.Н. (2021) Налоговое регулиро-

вание малого бизнеса. URL: <http://www.lib.tpu.ru/iu/text/c/2012/C23/V1/023.pdf> (дата обращения: 20.03.2021).

6. Леликова Н.А., Конвисарова Е.В. (2014). Зарубежный опыт налогообложения малого бизнеса // Успехи современного естествознания. № 12-2. С. 127–129.

7. Туманянц К.А. (2015). Фискальный эффект снижения налоговой нагрузки на малое предпринимательство в России // Финансовый журнал. № 2 (24). С. 16–24.

8. Корень А.В., Краубергер Ж.Ю. (2015). Специальные налоговые режимы в реализации государственной политики по поддержке малого и среднего бизнеса // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. № 6-3. С. 479–483.

9. Кошель Д.Е. (2013). К вопросу об эффективности реформы специальных налоговых режимов для субъектов малого предпринимательства // Сибирский торгово-экономический журнал. № 1 (17). С. 30–35.

10. Лапина Е.Н., Светличная Е.Ю. (2015). Специальные налоговые режимы как инструменты поддержки инструментов поддержки малого бизнеса // Экономика и социум. № 1-3 (14). С. 913–916.

11. Дмитриева А.Г., Карницкая Э.Н. (2020). Современное состояние малого бизнеса и предложения по повышению эффективности его налогообложения // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. № 5. С. 23–32.

12. Яновский В.В. (2008). Туннельный эффект для барьеров инновационной экономики // Управленческое консультирование. № 4. С. 84–94.

13. Ладыгин В.В. (2010). Поддержка малого бизнеса на муниципальном уровне в России: основные этапы и тенденции // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 32–49.

14. Либоракина М.И. (2003). Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М. : Фонд «Либеральная миссия» : Фонд «Институт экономики города». 154 с.

15. Ряховский Д.И. (2016). Развитие форм и методов налоговой поддержки малого и среднего бизнеса // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. № 12 (94). С. 36–48.

16. Корчагин Ю.А. (2007). Современная экономика России. Ростов-на-Дону : Феникс. 430 с.

17. Вачугов И.В., Седаев П.В. (2016). Несовершенство законодательного регулирования специальных налоговых режимов как одна из ключевых проблем поддержки малого бизнеса в России // Налоги и налогообложение. № 11. С. 857–867.

18. Малышев Е.А., Беляев Д.А., Кашурникова Т.И. (2018). Налоговое регулирование малого предпринимательства на муниципальном уровне // Вестник ЗабГУ. № 4. С. 108–116.

19. Синицына Е.Д. (2018). Условия и способы повышения результативности бюджетно-налоговых мер поддержки малого бизнеса в Российской Федерации // Региональная экономика. Юг России. № 4. С. 93–100.

20. Караваева И.В. (2015). Налоговые методы поддержки малого бизнеса в оценке российских регионов // Федерализм. № 3 (79). С. 75–84.

21. Fritsch M. (2004). Effects of new business formation on regional development over timer, *In Regional Studies*, vol. 38, no. 8, pp. 961–975.

22. Гринкевич А.М., Каримова Д.Д. (2016). Сравнительный анализ налоговой поддержки малого бизнеса в Российской Федерации и Китайской Народной Республике // Сибирская финансовая школа. № 3 (116). С. 115–118.

23. Мусостова Д.Ш., Бисаева Д.И. (2016). Государственная поддержка малого и среднего бизнеса в Китае // Экономика и менеджмент инновационных технологий. № 1. URL: <https://ekonomika.spnauka.ru/2016/01/10707> (дата обращения: 29.03.2021).

24. Чупрова Ю.О., Яковлев Г.И. (2016). Сравнительный анализ мирового опыта налоговой поддержки малого и среднего бизнеса // Наука XXI века: актуальные направления развития. № 1-1. С. 605–608.

## PROBLEMS OF TAX POLICY IMPLEMENTATION TO SUPPORT SMALL BUSINESS AT THE MUNICIPAL LEVEL

E.O. Sonina

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
Ekaterinburg, Russia

### ABSTRACT:

**Research problem.** The public policy to support small and medium businesses is being consistently implemented in the Russian Federation. The development of this sector of economy is a national priority. In terms of this national policy implementation local authorities are part of the unified system of government incentive to support small business and the system of public bodies responsible for creating conditions for SME development. The undertaken analysis of the practice of implementing measures to support small businesses at the municipal level demonstrates the lack of continuity in approaches between state and municipal policies in this direction, the systemic misunderstanding on the part of local governments of the role of small business in the socio-economic development of municipalities, as well as the absence of comprehensive assessment of the economic effects of small business support measures provision.

**Research purpose:** to analyze the role of local governments in the national policy implementation to support small business. Taking into consideration the priority importance of tax support measures for small business, the author summarizes implementation practice of certain municipalities, covers the main reasons of most municipalities' refusal from a flexible tax policy in relation to small business and the possible socio-economic consequences of such practice.

**Theoretical basis** of the research is made up of modern scientific approaches to determining the parameters and tasks of the public administration system operation, the role of self-government institutions in national development and approaches to public regulation of economy.

**Research methodology** and methods include approaches developed in the framework of systemic, institutional and comparative analysis. The research employed findings of opinion polls held by major business associations, business rights commissioners, acting regulatory legal acts, as well as relevant information about the local government revenue.

As the **analysis result**, proposals are given on possible approaches to changing both the municipal and the national tax policies in relation to local authorities to increase the efficiency of tax measures to support small businesses.

**KEYWORDS:** small business, local government, municipal policy, national support, taxes.

### AUTHORS' INFORMATION:

**Ekaterina O. Sonina** – Ph.D. of Political Sciences; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); soninaeo@gmail.com.

**FOR CITATION:** Sonina E.O. (2021). Problems of tax policy implementation to support small business at the municipal level, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (36), pp. 24–35.

## REFERENCES

1. Baldina Yu.A. (2016). The role and place of small and medium-sized businesses in modern economic conditions, *Bulletin of the University of Udmurda. Series "Economy and Law"*, vol. 2, pp. 7–10.
2. Alexandrin Yu.N. (2011). Indicators of the quality of the institutional environment of small business, *Society: politics, economics, law*, no. 2, pp. 53–59.
3. Kremin A.E. (2017). Assessment of the influence of the functioning of small businesses on the economy of the municipality, *Problems of development of the territory*, no. 1 (87), pp. 59–77.
4. Varnavsky A.V. (2015). Tax incentives for the participation of small businesses in the reindustrialization of the Russian economy, *Bulletin of Professional Accountants*, no. 3, pp. 32–37.
5. Long I.N. (2021) Tax regulation of small businesses. URL: <http://www.lib.tpu.ru/fulltext/c/2012/C23/V1/023.pdf> (accessed 20.03.2021).
6. Lelikova N.A., Konvisarova E.V. (2014). Foreign experience of taxation of small businesses, *Successes of modern natural science*, no. 12-2, pp. 127–129.
7. Tumanyanz K.A. (2015). Fiscal effect of reducing the tax burden on small business in Russia, *Financial journal*, no. 2 (24), pp. 16–24.
8. Koren A.V., Krauberger Zh.Yu. (2015). Special tax regimes in the implementation of state policy to support small and medium-sized businesses, *International Journal of Applied and Fundamental Research*, no. 6-3, pp. 479–483.
9. Koshel D.E. (2013). On the issue of the effectiveness of the reform of special tax regimes for small businesses, *Siberian trade and economic journal*, no. 1 (17), pp. 30–35.
10. Lapina E.N., Svetlichnaya E.Yu. (2015). Special tax regimes as support tools for small business support tools, *Economy and society*, no. 1-3 (14), pp. 913–916.
11. Dmitrieva A.G., Karnitskaya E.N. (2020). The current state of small business and suggestions to improve the effectiveness of its taxation, *Accounting in budget and non-commercial organizations*, no. 5, pp. 23–32.
12. Yanovsky V.V. (2008). Tunnel effect for the barriers of the innovation economy, *Management consulting*, no. 4, pp. 84–94.
13. Ladygin V.V. (2010). Support for small business at the municipal level in Russia: the main stages and trends, *Issues of state and municipal management*, no. 4, pp. 32–49.
14. Liborakina M.I. (2003). Problems and prospects of local self-government: independent examination of reform. Moscow: Foundation "Liberal Mission", Foundation "Institute of Economics of the City". 154 p.
15. Ryakhovsky D.I. (2016). Development of forms and methods of tax support for small and medium-sized businesses, *Management of economic systems: electronic scientific journal*, no. 12 (94), pp. 36–48.
16. Korchagin Yu.A. (2007). Modern economy of Russia. Rostov-on-Don: Phoenix. 430 p.
17. Vachugov I.V., Sedaev P.V. (2016). Imperfection of legislative regulation of special tax regimes as one of the key problems of supporting small business in Russia, *Taxes and taxation*, no. 11, pp. 857–867.
18. Malyshev E.A., Belyaev D.A., Kashurnikova T.I. (2018). Tax regulation of small business at the municipal level, *Bulletin of ZabSU*, no. 4, pp. 108–116.
19. Sinitsina E.D. (2018). Conditions and ways to improve the effectiveness of budget and tax measures to support small businesses in the Russian Federation, *Regional Economics. South of Russia*, no. 4, pp. 93–100.
20. Karavaeva I.V. (2015). Tax methods for small business support in the assessment of Russian regions, *Federalism*, no. 3 (79), pp. 75–84.
21. Fritsch M. (2004). Effects of new business formation on regional development over timer, *In Regional Studies*, vol. 38, no. 8, pp. 961–975.
22. Grinkevich A.M., Karimova D.D. (2016). A comparative analysis of tax support for small businesses in the Russian Federation and the People's Republic of China, *Siberian Financial School*, no. 3 (116), pp. 115–118.
23. Musostova D.Sh., Bisaeva D.I. (2016). State support for small and medium-sized businesses in China, *Economics and Innovative Technology Management*, no. 1. URL: <https://ekonomika.snauka.ru/2016/01/10707> (accessed 29.03.2021).
24. Chuprova Yu.O., Yakovlev G.I. (2016). Comparative analysis of the global experience of tax support for small and medium-sized businesses, *Science of the XXI century: current development directions*, no. 1-1, pp. 605–608.