

Об эффективности принятых Правительством Российской Федерации мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов (*информационно-аналитический материал*)

Проблемы местных бюджетов в Российской Федерации обсуждаются достаточно часто. Очевидно, что для большинства муниципальных образований в финансово-бюджетной сфере типичен ряд проблем: уровень финансовой обеспеченности зачастую не соответствует возложенным полномочиям; узкая доходная база муниципальных бюджетов и крайне ограниченные возможности влиять на ее расширение; высокая зависимость от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня; низкий уровень муниципального финансового менеджмента из-за нехватки квалифицированных кадров. Кроме того, существенным финансовым риском является нарастающий дефицит муниципальных бюджетов.

Десять лет осуществления федеративной реформы, одной из основных целей которой является закрепление за каждым уровнем публичной власти бюджетных ресурсов, соответствующих их законодательно установленным властным полномочиям, пока не лучшим образом сказались на качестве доходной базы местных бюджетов.

Правовой основой муниципальной реформы является Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который закрепил экономические основы местной власти и ее полномочия. В течение 2004-2012 годов первоначально установленный перечень полномочий регулярно дополнялся. К настоящему времени он существенно расширен – более чем в полтора раза¹. В финансово-экономическом обосновании к указанному закону **общий объем расходов местных бюджетов был оценен в 8,1% от объема ВВП²**. При этом объем налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, закрепленных на долгосрочной основе Налоговым кодексом Российской Федерации и Бюджетным кодексом Российской Федерации, должен составить, согласно документу, не менее 4,2% ВВП. Поскольку перечень полномочий муниципалитетов постоянно расширяется, то данный просчитанный специалистами показатель для определения объема фактических расходных обязательств местных бюджетов снизится не может.

В 2012 году объем ВВП составил 62 599 млрд. рублей. Следовательно, фактические расходы местных бюджетов можно оценивать в сумме 5 трлн. рублей (8,1% к ВВП). Вместе с тем доходы местных

¹ Изначально Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за муниципальными образованиями было закреплено от 20 до 27 вопросов местного значения, в зависимости от вида муниципального образования. Так, перечень вопросов местного значения муниципальных районов возрос с 20 до 38 пунктов, городских и сельских поселений с 22 до 42, городских округов – с 27 до 47. // Федеральный закон №131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По состоянию на 17 сентября 2013 года.

² Источник: АСОЗД, адрес: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=280514-3](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=280514-3)

бюджетов в 2012 году составили 3,1 трлн. рублей (5% к ВВП). Таким образом, «недостача» составляет около 2 трлн. рублей.

Вместе с тем Председатель Правительства Д.А. Медведев подтвердил намерения о ежегодном увеличении доходной базы региональных и местных бюджетов на 1 трлн. рублей³.

1. Роль налоговых и неналоговых доходов в формировании местных бюджетов

Значительная часть муниципальных образований **испытывает недостаток финансовых ресурсов** для выполнения расходных обязательств в соответствии с закрепленными за ними полномочиями.

Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации⁴, на начальном этапе реформы муниципальной власти, **местные бюджеты не были обеспечены финансовыми источниками**, которые соответствовали бы их расходным обязательствам. Необходимые расходы практически в 1,9 раза превышали доходы.

Основную роль в пополнении финансовыми средствами бюджетов всех уровней в современных условиях рыночной экономики призваны играть налоговые доходы. Однако **налоговые доходы** муниципальных образований, по-прежнему, **не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала** их бюджетов. Удельный вес налоговых доходов в общем объеме доходов муниципальных образований в 2012 году достиг всего 29,8% (в 2011 году – 29,7%)⁵. При этом **неналоговые доходы** в бюджетах муниципальных образований имеют незначительную долю: год от года, как правило, **менее 10%** в общем объеме доходов. К тому же, в 2012 году, по данным Минфина России, они еще и снизились по сравнению с предыдущим периодом⁶.

Таким образом, совокупно **в 2012 году налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов составили лишь 1,9% ВВП**.

Основным налогом, формирующим местные бюджеты, остается федеральный **налог на доходы физических лиц**. Доля указанного налога в налоговых доходах местных бюджетов в 2012 году составила 70,2% или 656,7 млрд. рублей (в 2011 году – 66,4% или 583,5 млрд. рублей; в 2010 году – 65,1% или 525,2 млрд. рублей)⁷. Как видно из приведенных цифр, это достаточно стабильный налог, годовые колебания которого имеют четкий положительный тренд.

³ Источник: Отчёт Правительства Российской Федерации о результатах деятельности за 2012 год. 17 апреля 2013, Государственная Дума.

⁴ Счетная палата Российской Федерации. Аналитическая записка «Анализ состояния и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в 2006-2007 годах». 2008 г.

⁵ В целом налоговые доходы местных бюджетов исполнены в 2012 году в сумме 935,8 млрд. рублей, с ростом к первоначальному плану поступлений на 7,9%.

⁶ В 2012 году отмечается снижение поступления неналоговых доходов местных бюджетов, которые составили 264 млрд. рублей (в общем объеме доходов порядка 8%), что ниже уровня 2011 года на 5,4% или 15 млрд. рублей.

⁷ Информация Минфина России о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года (период мониторинга – 2012 год).

Надо сказать, что в последние годы первоначально установленный перечень полномочий муниципальных образований регулярно дополнялся. Вместе с тем **перечень местных налогов не увеличивался**. На муниципальном уровне после вступления в силу изменений Налогового кодекса Российской Федерации, т.е. с 2005 года – **осталось всего два действующих налога (земельный налог и налог на имущество физических лиц)**. Их удельный вес в налоговых доходах бюджетов муниципальных образований невелик и **составляет всего 15% общих поступлений налоговых доходов** в указанные бюджеты и не обеспечивает финансовую самостоятельность органов местного самоуправления⁸.

По ранее проведенной оценке Счетной палаты Российской Федерации, **лишь 2,5% муниципальных образований** могут обеспечить свои расходные обязательства полностью за счет налоговых и неналоговых доходов.

Очевидна заметная **дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов в зависимости от их типа**, а также низкий экономический потенциал и недостаточная налоговая база значительной части городских и сельских поселений. По последним данным Минфина России, в бюджетах городских округов аккумулируется 61% (570,5 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28% (263,3 млрд. рублей) и 10,9% (102,0 млрд. рублей) – в бюджетах поселений⁹.

Получается, что наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет очень незначительный объем налоговых доходов.

2. Межбюджетные отношения. Трансферты в доходах местных бюджетов

Как отмечают специалисты, «в отсутствие на федеральном уровне правового регулирования порядка оказания местным бюджетам целевой и нецелевой финансовой помощи, установления критериев закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных налогов органы государственной власти субъектов Федерации устанавливают правовые нормы самостоятельно в соответствии со своими критериями. Это привело к значительному расширению бюджетных прав субъектов Федерации в отношении муниципальных образований»¹⁰. По данным

⁸ По данным Минфина России, по сравнению с 2011 годом произошел рост поступлений местных налогов на 26,2% с 111,5 до 140,7 млрд. рублей и их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 12,7% до 15%.

⁹ По данным Минфина России.

¹⁰ Источник: статья «Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность» (автор - Дементьева О.А.) // «Законодательство и экономика», 2013, №2.

Минфина России, поступления налогов, которые были переданы на муниципальный уровень в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, в 2012 году оцениваются в 59,7 млрд. рублей или лишь 6,4% от общего объема налоговых доходов.

Общая тенденция в межбюджетных отношениях региональных и местных властей выражается в том, что первые предпочитают формировать доходную часть местных бюджетов **путем оказания из региональных бюджетов как целевой, так и нецелевой финансовой помощи**. Объемы такой помощи утверждаются ежегодно принимаемыми законами о бюджете субъекта Федерации¹¹.

В таких условиях основополагающей частью доходов местных бюджетов являются **межбюджетные трансферты**. Такие трансферты предоставляются из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

На протяжении последних лет **доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов остается высокой и стабильной (с тенденцией к возрастанию) – около 60%**.

Так, в общем объеме доходов местных бюджетов в 2012 году доля межбюджетных трансфертов составляет 61,8% или 1938,6 млрд. рублей (в 2011 году данный показатель составлял 60,7% или 1798,2 млрд. рублей; в 2010 году – 59,2% или 1540 млрд. рублей)¹².

На практике, как отмечают эксперты, распределение трансфертов часто порождает конфликт интересов органов региональной и муниципальной власти. Отдельные муниципалитеты заинтересованы в финансовой самостоятельности, в то время как субъект Федерации, исходя из своих задач, изыскивает возможности через предельно допустимую централизацию бюджетных средств создать условия для максимального выравнивания всех муниципалитетов¹³.

В итоге, уровень финансового обеспечения муниципальных образований в значительной степени зависит от решений, принимаемых на региональном уровне. Эксперты отмечают, что ежегодно меняется доля расходов местных бюджетов в совокупных расходах на уровне практически каждого региона¹⁴. Сложившаяся практика говорит о том, что зачастую регионы исходят не из потребностей муниципальных образований, а из возможностей собственного бюджета в конкретном году. Существующая **нестабильность в финансовом обеспечении местных бюджетов** не предоставляет возможности муниципальным образованиям осуществлять долгосрочные инвестиционные проекты. Кроме того, нарастающие

¹¹ Источник: статья «Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность» (автор - Дементьева О.А.) // «Законодательство и экономика», 2013, №2.

¹² Информация Минфина России о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года (период мониторинга – 2012 год).

¹³ Сорокина Т.В. Межбюджетные трансферты как инструмент регулирования бюджетного сектора муниципальных образований // журнал «Известия УрГЭУ», «2 (34), 2011 г.

¹⁴ Г.В. Курляндская, генеральный директор Центра фискальной политики // Материалы стенограммы заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации 31 января 2001 года на тему: «Пути достижения сбалансированности бюджетов муниципальных образований...»

проблемы региональных бюджетов (дотационность и дефицитность большинства из них), могут лишь усугубить ситуацию финансового обеспечения муниципалитетов.

В 2012 году объем **дотаций и субсидий** бюджетам муниципальных образований составил 308,6 млрд. рублей и 592,2 млрд. рублей соответственно (в общем объеме трансфертов – это 16% и 31% соответственно). Объем средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий¹⁵ в форме **субвенций** из региональных фондов компенсаций, составил 893,6 млрд. рублей (в общем объеме трансфертов – 46%) и по сравнению с 2011 годом их общий объем увеличен на 25,6%¹⁶.

Хотя в переходный период реформы местного самоуправления доля субвенций снижалась с 49,5% в 2006 году до 37,6% в 2008 году, но общий объем субвенций в 2008 году увеличился по отношению к 2006 году на 21,5% (на 94,2 млрд. рублей) и составил 531,6 млрд. рублей. В последующее время наблюдается как **неуклонный рост объема субвенций** - с 582,7 млрд. рублей в 2009 году до 893,6 млрд. рублей в 2012 году, так и **существенное возрастание их доли в структуре межбюджетных трансфертов** (с 39,6% в 2011 году до 46% в 2012 году).

В настоящее время структура и целевая направленность межбюджетных трансфертов показывают, что основную долю в них занимают трансферты, направленные на обеспечение целевых расходов и делегируемых полномочий. Таким образом, органы местного самоуправления **нацеливают заниматься не вопросами местного значения, а исполнять лишь государственные полномочия.**

Кроме того, по информации субъектов Российской Федерации, хотя в настоящее время «нефинансируемые мандаты» отсутствуют, однако **государственные полномочия, переданные муниципальным образованиям, не в полном объеме обеспечены финансовыми ресурсами**¹⁷. Как известно, данная проблема в межбюджетных отношениях публично - правовых образований Российской Федерации носит сквозной характер в силу того, что финансово-распределительная система государства приобрела достаточно централизованный характер.

Итак, подавляющее большинство местных бюджетов являются дотационными. При этом в структуре финансовой помощи местным бюджетам преобладают не дотации – направления, использование которых определяется самими муниципалитетами, а субсидии и субвенции, носящие целевой, заданный характер их использования¹⁸.

¹⁵ Полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

¹⁶ Информация Минфина России. Интернет-ресурс <http://www.minfin.ru/>

¹⁷ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2010 год (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 августа 2011 г. № 40К (807)).

¹⁸ Согласно статье 139 БК РФ, «под субсидиями местным бюджетам... понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения». Кроме того,

В условиях преимущественной роли межбюджетных трансфертов в формировании доходов местных бюджетов, муниципальные образования с низким уровнем экономического потенциала будут продолжать оставаться в зависимости от финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, у них не возникнет заинтересованности в проведении политики, направленной на экономическое и социальное развитие.

3. Меры законодательного характера, направленные на увеличение доходов местных бюджетов

Не вызывает сомнений, что **повышать доходы местных бюджетов необходимо за счет налоговых поступлений**. Причем наиболее перспективно это осуществлять за счет поступлений от тех налогов, на развитие налоговой базы которых способны влиять сами муниципалитеты. Правительство Российской Федерации за 2012-2013 годы предприняло ряд мер, направленных на укрепление доходной базы местных бюджетов. С нашей точки зрения, важнейшими из них являются следующие.

3.1. В соответствии с Федеральным законом от 25.06.2012 №94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон №94-ФЗ) с 1 января 2013 года 100% доходов от **налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения**, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

Патентная система налогообложения вводится в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации. Общий перечень видов предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться патентная система, теперь сокращен с 69 до 47, за счет их укрупнения. В перечень включен ряд новых видов предпринимательской деятельности. Переход на патентную систему налогообложения осуществляется индивидуальными предпринимателями добровольно. Важно отметить, что **патентная система применяется индивидуальными предпринимателями наряду с иными предусмотренными российским законодательством режимами налогообложения**.

Увеличение доходной базы местных бюджетов за счет этих мер специалистами прогнозируется от 1 млрд. до 2,3 млрд. рублей в год. Точные прогнозы пока затруднительны, но, надо сказать, что выборочный анализ данных территориальных налоговых служб показал, что указанные меры весьма перспективны. Поступление доходов от выдачи патентов в местные бюджеты за 1 полугодие 2013 года в некоторых регионах

«цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам... устанавливаются законами субъекта Российской Федерации...».

Субвенции, согласно статье 140 БК РФ, предоставляются местным бюджетам «в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке».

превысило в 5 раз показатель аналогичного периода 2012 года по ранее применяемой упрощенной системе налогообложения на основе патента¹⁹.

3.2. В соответствии с Законом №94-ФЗ, в пользу местных бюджетов предусмотрено **увеличение поступлений от единого сельскохозяйственного налога**. С 1 января 2013 года единый сельскохозяйственный налог подлежит зачислению: в бюджеты поселений – 50%; в бюджеты муниципальных районов – 50%; в бюджеты городских округов по нормативу 100%. Прогнозируется, что **эти меры увеличат доходы местных бюджетов на 1,3 млрд. рублей**²⁰.

3.3. Принят Федеральный закон от 03.12.2012 №244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон №244-ФЗ), в котором **предусматривается передача местным бюджетам более существенных налоговых и неналоговых доходов**, подлежащих зачислению в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Российской Федерации.

3.3.1. С 1 января 2013 года суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100%. Данная мера позволит **увеличить доходы местных бюджетов на 1 млрд. рублей**.

3.3.2. С 1 января 2016 года плата за негативное воздействие на окружающую среду: в федеральный бюджет – 5%; в бюджеты субъектов Федерации – 40%; в бюджеты городских округов и муниципальных районов – 55%. **При этом дополнительные 15% доходов от указанной платы должны будут пополнить местные бюджеты на 3,8 млрд. рублей**.

3.3.3. С 1 января 2014 года в бюджеты городских округов до разграничения государственной собственности на землю поступают доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена по нормативам 100% соответственно. В данном случае **дополнительные доходы городских округов должны составить 15,6 млрд. рублей**.

3.3.4. С 1 января 2014 года органы государственной власти субъекта Федерации обязаны установить дифференцированные нормативы

¹⁹ По данным УФНС Ханты-Мансийского АО, принятые изменения уже достойно оценены представителями малого бизнеса, что подтверждается количеством выданных патентов с начала 2013 года. Так, по состоянию на 01.07.2013 налоговыми органами округа выдано свыше 4 600 патентов по новой системе налогообложения, для сравнения - за 2012 год было выдано немногим более 2 400 патентов индивидуальным предпринимателям, применявшим УСН на основе патента. Поступление доходов от выдачи патентов в местные бюджеты за 1 полугодие 2013 года составило 32,1 млн. руб. Это в 5 раз больше показателя аналогичного периода 2012 года по ранее применяемой упрощенной системе налогообложения на основе патента, который зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации. Источник: <http://www.r86.nalog.ru/ns/4211946/>

²⁰ Источник: http://www.krd.ru/gorodskaya_duma/vsms/deyatelnost/news/budget/

отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и(или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% в налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Федерации от указанного налога. Данные средства должны быть направлены в муниципальные дорожные фонды. **Местные бюджеты получают для формирования муниципальных дорожных фондов 41,9 млрд. рублей.**

В ходе работы над изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации²¹ члены Совета Федерации предложили 7 поправок, ряд которых направлен на укрепление доходной базы муниципальных бюджетов. Все поправки были учтены при принятии итогового текста закона.

3.4. Следующая законодательная инициатива, направленная на увеличение доходной базы местных бюджетов, касается **отмены налоговых льгот по региональным и местным налогам, установленным на федеральном уровне.** Первым законодательным актом на этом пути стал Федеральный закон от 29.11.2012 №202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Совет Федерации не только поддерживает предпринимаемые Правительством Российской Федерации меры, направленные на расширение доходной базы местных бюджетов, но и активно участвует в такой работе. Указанный закон был разработан и внесен членами Совета Федерации В.А.Новиковым и И.Н.Шубиным. Закон предусматривает признание земельных участков, ограниченных в обороте, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, объектом налогообложения по земельному налогу²².

С 1 января 2013 года включение в число объектов обложения земельным налогом (с налоговой ставкой в размере, не превышающем 0,3% кадастровой стоимости) земельных участков, ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, **должно обеспечить местным бюджетам дополнительно порядка 3 млрд. рублей.**

Эффективность принятых мер (обозначенных выше и иных) может носить только оценочный характер, поскольку ряд из них имеет отложенный во времени эффект. Вместе с тем, пока, по предварительным оценкам специалистов, предлагаемые Правительством Российской Федерации меры позволят увеличить объем доходов местных бюджетов **лишь на 385 млрд. рублей**²³.

²¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²² Федеральный закон от 29 ноября 2012 года №202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

²³ Перечисленные выше и ряд иных мер. Источник: http://www.krd.ru/gorodskaya_duma/vsms/deyatelnost/news/budget/

4. Возможные пути увеличения доходной базы местных бюджетов

В современных условиях целесообразно искать решения в налоговой сфере, при этом целью таких решений должно стать укрепление финансовой самостоятельности местных властей.

4.1. Актуальным можно считать постоянно обсуждаемый вопрос о пополнении местных бюджетов налогами, которые выплачиваются предприятиями малого и среднего бизнеса. В данном случае, речь идет о **дальнейшем развитии патентного налогообложения**.

Одновременно с введением с 1 января 2013 года патентной системы налогообложения, изменен порядок применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (далее – ЕНВД) с «обязательного» на «уведомительный». По мнению исследователей, для некоторых налогоплательщиков ЕНВД оказывается слишком либеральным, а муниципальный бюджет недополучает часть потенциально возможных доходов. Таким образом, сохранение добровольного характера перехода на ЕНВД существенно затормозит развитие сферы применения патентной системы налогообложения, поскольку в большинстве случаев величина налоговой базы при патентной системе оказывается выше по сравнению с ЕНВД. С целью увеличения доходной базы местных бюджетов, необходима скорейшая отмена системы ЕНВД²⁴.

4.2. Наряду с отчислениями от налогообложения малого бизнеса, также перспективным источником формирования доходов местных бюджетов может стать **новый налог на недвижимость**. Проект федерального закона №51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» был принят в первом чтении в июне 2004 года и в настоящее время находится на рассмотрении.

Законопроект предусматривает, что для налогоплательщиков – физических лиц и организаций – взамен земельного налога и налога на имущество физических лиц будет введен новый местный налог на недвижимость. Основная новация – новый налог предполагается взимать с оценочной (рыночной) стоимости объектов налогообложения.

Однако введение нового налога в ближайшее время затруднительно из-за ряда нерешенных проблем технического, административного, социального характера. Кроме того, ряд экспертов высказывает предположение, что введение данного налога может неоднозначно сказаться на местных бюджетах. Так, для бюджетов городов (городские округа, городские поселения), скорее всего, законодательная новация приведет к увеличению налоговых поступлений. Однако бюджеты сельских территорий в ближайшие годы едва ли смогут увеличить свои доходы за счет этого налога из-за низкой платежеспособности населения. Согласно

²⁴ Источник: О.С.Кузнецова, автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Тема: «Регулирование налоговых источников местных бюджетов в Российской Федерации». Источник автореферата официальный сайт ВАК: <http://vak2.ed.gov.ru/catalogue/details/121426>

имеющимся данным²⁵, в сельской местности проживает порядка 40% всего малоимущего населения страны.

В результате введения местного налога на недвижимость **планируется рост доходов местных бюджетов в 1,5 раза** по сравнению с существующим уровнем доходов от местных налогов. Они должны будут составить 167,25 млрд. рублей. В данном случае доходы местных бюджетов увеличатся на 55,75 млрд. рублей.

Также, по мнению специалистов, существует потенциальная возможность увеличения поступлений действующих местных налогов на имущество физических лиц и землю **путем совершенствования механизмов администрирования этих налогов**. Увеличение их поступлений в местные бюджеты возможно за счет активизации мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества, регистрации их в качестве налогоплательщиков, а также оказания содействия в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество²⁶.

4.3. Одним из потенциальных источников пополнения муниципальных бюджетов является **отмена налоговых льгот по местным налогам, установленным на федеральном уровне** (по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу). Совет Федерации неоднократно обращал внимание Правительства Российской Федерации на необходимость сокращения указанных льгот, проблема обсуждалась на мероприятиях палаты²⁷. Эксперты подсчитали, что данная мера приведет к увеличению размеров поступлений по земельному налогу в местные бюджеты на 17 - 18,5 млрд. рублей²⁸.

Процесс отмены указанных льгот, как уже было сказано выше, начат²⁹. Безусловно, это приведет к дополнительным поступлениям в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, предоставление новой льготы по движимому имуществу, принятому на учет с 2013 года, сократит их налоговые доходы. Совет Федерации отрицательно относится к такой разнонаправленной финансовой политикой Правительства Российской Федерации. На это указывала в своем выступлении на расширенной коллегии Минфина России Председатель Совета Федерации В.И.Матвиенко³⁰.

²⁵ Источник: проект Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года.

²⁶ Источник: О.С.Кузнецова, автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Тема: «Регулирование налоговых источников местных бюджетов в Российской Федерации». Источник автореферата официальный сайт ВАК: <http://vak2.ed.gov.ru/catalogue/details/121426>

²⁷ Результативность применения налоговых льгот обсуждалась на проведенном Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам выездном совещании в г. Санкт-Петербурге (на тему «О результативности применения налоговых льгот и методики оценки их эффективности»).

²⁸ Источник: из заключения Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 607158-5 «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», внесенный Правительством Российской Федерации.

²⁹ Федеральный закон от 29 ноября 2012 года №202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

³⁰ «Хотя подчас вы одной рукой льготы отменяете, а другой аккуратненько снова даете, при этом не компенсируя в полном объеме налоговыми источниками выпадающие доходы регионов». // Из выступления Председателя Совета Федерации В.И.Матвиенко на расширенной коллегии Минфина

«Основными направлениями налоговой политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» предусматривалась необходимость утвердить на федеральном уровне методику мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот по региональным и местным налогам, установленных на федеральном уровне. Указанная методика до сих пор не утверждена. Со своей стороны, Совет Федерации продолжит настаивать на оптимизации указанных налоговых льгот³¹.

4.4. Помимо усиления роли местных налогов, предлагается закрепить за местными бюджетами на долговременной основе **дополнительные отчисления от федерального налога на доходы физических лиц** (далее – НДФЛ) – сейчас самого финансовоемкого налога для местных бюджетов и наиболее равномерного распределенного налога. Кроме того, **предлагается принять решение о взимании данного налога по месту жительства налогоплательщика.** Предусмотренный в настоящее время порядок зачисления поступлений от налога на доходы физических лиц в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также увеличивает различия в уровне социально-экономического развития муниципальных образований.

Кроме того, ряд экспертов придерживается **мнения, что наиболее эффективным налоговым маневром может быть введение прогрессивной шкалы НДФЛ.** Мировая практика показывает экономическую и социальную целесообразность функционирования такого налогового режима³². При этом необходим взвешенный подход к установлению ставок прогрессивного налога: освобождение от налогообложения граждан с доходами ниже прожиточного уровня; сохранение действующей ставки налога большинству налогоплательщиков для формирования среднего класса; установление максимального налогового бремени в отношении «сверхдоходов». Однако в ближайшей перспективе российские власти видят ряд препятствий для введения прогрессивной шкалы НДФЛ в стране.

При этом **только комплекс мер, направленных на усиление налоговой автономии муниципальных образований,** позволит улучшить ситуацию с финансовым обеспечением их расходных полномочий.

4.5. Помимо налоговых, необходим ряд других мер. Во-первых, для муниципальных образований **в сфере межбюджетных отношений** важны следующие условия: обязательный переход на трехлетнее планирование; максимальное исключение субъективного фактора при определении размеров финансовой помощи с вышестоящих уровней; расчет трансфертов должен осуществляться на основании нормативов (а в

России по вопросу «Об итогах исполнения федерального бюджета за 2012 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2013 год», 8 апреля 2013 г.

³¹ Постановление Совета Федерации от 17 апреля 2013 года №109-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов».

³² По данным Офиса бюджетных оценок США, более 80% поступлений подоходного налога обеспечивают 20% самых богатых граждан США.

будущем – социальных стандартов). Благотворен для целей бюджетной самостоятельности муниципалитетов переход от субсидий, имеющих узкую целевую направленность, к блочным широкоцелевым трансфертам.

Во-вторых, немаловажным резервом финансовых ресурсов для местных бюджетов **должно стать повышение эффективности их расходов**. В последние годы законодательство Российской Федерации нацелено на внедрение и повсеместное использование передовых технологий в практике управления бюджетным процессом, таких как программно-целевые методы бюджетирования. Однако, в том числе по причине вышеперечисленных проблем, большинство муниципальных образований не может активно реализовать такие мероприятия. В вопросах повышения эффективности бюджетных расходов важнейшую роль играет **система размещения муниципального заказа** и формирование открытой информационной базы бюджетной системы. Также существенным вопросом является **совершенствование муниципального финансового контроля**, который нацелен, в том числе, на повышение открытости и прозрачности бюджетов.

Исп.: Усик А.С., т. 8(495)697-41-09