

Министерство финансов Краснодарского края направляет для участия в Интернет-обсуждении на тему: «Об эффективности принятых Правительством Российской Федерации мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов» следующую информацию.

В Краснодарском крае особое внимание уделяется вопросам укрепления финансовой базы местных бюджетов и повышению их самостоятельности.

Для поддержки местных бюджетов и обеспечения их сбалансированности на краевом уровне применяются различные механизмы межбюджетного регулирования:

- установление единых и дополнительных нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в краевую бюджет;
- предоставление финансовой помощи в форме дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов;
- применение механизма «отрицательных трансфертов».

С целью развития собственной налоговой базы бюджетов муниципальных образований, вовлечения в их бюджеты дополнительных доходов, в крае на постоянной основе организована работа по повышению качества администрирования доходов, поступающих в местные бюджеты. Эта работа органами исполнительной власти края и местного самоуправления проводится в тесном взаимодействии с территориальными налоговыми, правоохранительными органами, органами технической инвентаризации и регистрации.

В результате этого собственные налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов с 2006 года до 2012 года выросли почти в два с половиной раза. Если в 2006 году они составляли 20,4 млрд.рублей, то в 2012 году они выросли до 48,0 млрд.рублей. В 2013 году мы также ожидаем рост этого показателя.

Имеет место тенденция к снижению уровня дотационности и повышению самостоятельности местных бюджетов Краснодарского края. Из общего количества муниципальных образований 54 в 2010 году были отнесены к группе муниципалитетов с долей межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов свыше 70 процентов. На 2013 год к указанной группе муниципалитетов уже отнесено 48 муниципальных образований.

В целях стимулирования муниципальных образований к развитию доходной базы и рациональному использованию бюджетных ресурсов в Краснодарском крае разработана система показателей, характеризующих эффективность управления бюджетами муниципальных образований. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления осуществляется в части:

- организации и осуществления бюджетного процесса;
- повышения эффективности бюджетных расходов.

Оценка качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах Краснодарского края проводится с 2009 года (приказ департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края от 22 июня 2011 года № 275 «Об утверждении порядка проведения оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в муниципальных образованиях Краснодарского края» (с изменениями от 29 июля 2011 года № 340, от 30 декабря 2011 года № 568).

Оценка качества характеризует ряд направлений управления муниципальными финансами: соблюдение бюджетного законодательства при осуществлении бюджетного процесса; финансовую гибкость; управление бюджетными доходами и расходами, муниципальной собственностью, муниципальным долгом; бюджетное планирование; прозрачность бюджетного процесса.

На основании оценки формируется сводный рейтинг качества и каждому муниципальному образованию Краснодарского края присваивается степень качества организации и осуществления бюджетного процесса. Муниципальные образования делятся на три группы (с высокой, средней и низкой степенью качества организации и осуществления бюджетного процесса). Результаты оценки и соответствующие аналитические материалы направляются главам муниципальных образований Краснодарского края, а также размещаются в сети Интернет на сайте министерства финансов Краснодарского края.

В целях поощрения органов местного самоуправления из краевого бюджета перечисляются межбюджетные трансферты трем лучшим муниципальным образованиям пропорционально набранному количеству баллов.

Оценка результатов, достигнутых муниципальными образованиями Краснодарского края в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов проводится с 2012 года (приказ департамента по финансам, бюджету и контролю Краснодарского края от 30 декабря 2011 года № 569 «Об утверждении Методики проведения оценки результатов, достигнутых муниципальными образованиями Краснодарского края в сфере повышения эффективности бюджетных расходов, и динамики данных результатов»).

Оценка проводится по таким направлениям управления муниципальными финансами, как: обеспечение сбалансированности и устойчивости местных бюджетов, внедрение программно-целевых принципов организации деятельности органов местного самоуправления, реструктуризация бюджетного сектора, повышение эффективности распределения бюджетных средств, развитие информационной системы управления муниципальными финансами и др.

На основании итоговой оценки формируется сводный рейтинг городских округов (муниципальных районов) Краснодарского края. Указанный рейтинг размещается в сети Интернет на сайте министерства

финансов Краснодарского края, а также направляется главам муниципальных образований Краснодарского края для соответствующей работы.

Оценка работы муниципальных образований в бюджетной сфере позволяет выявить лидеров и наиболее проблемные участки, установить причины недостатков. И, как следствие, – принять своевременные и эффективные меры по реализации потенциала отстающих муниципальных образований и использованию опыта органов местного самоуправления, добившихся наилучших результатов.

Немаловажную роль в значительном росте доходной части бюджетов сыграло установление с 2006 года Законом Краснодарского края от 4 февраля 2002 года № 437-КЗ «О бюджетном процессе в Краснодарском крае» дополнительных единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от доходов, подлежащих зачислению в краевой бюджет.

На сегодняшний день в доходы местных бюджетов переданы налоговые доходы от следующих налогов, подлежащих зачислению в краевой бюджет:

- налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов по нормативу 27 %, в бюджеты городских округов по нормативу 10%, в бюджеты поселений – 3%;

- налога на прибыль организаций в бюджеты муниципальных районов, городских округов по нормативу 5%.

В результате установления единых нормативов отчислений от налоговых доходов в 2006 году местными бюджетами по единым нормативам были дополнительно получены средства в объеме 0,9 млрд.рублей, а в 2012 году они составили 6,8 млрд.рублей. Доля доходов, полученных по единым нормативам отчислений в бюджеты муниципальных образований, в сумме полученных ими налоговых и неналоговых доходов за 2012 год составила 12 %.

Кроме того, с целью стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственной доходной базы ежегодно часть дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным районам (городским округам) по согласованию с представительными органами местного самоуправления заменяется на дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц.

Таким образом, закрепление единых и дополнительных нормативов отчислений от налогов и сборов способствует созданию стимулов для проведения на местном уровне рациональной и ответственной налоговой и бюджетной политики. Это служит развитию и эффективному использованию налогового потенциала муниципального образования, повышению эффективности бюджетных расходов и минимизации встречных финансовых потоков.

Кроме того, из краевого бюджета местным бюджетам предоставляется финансовая помощь в форме дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

В 2012 году указанные трансферты были предоставлены в объеме 36,4 млрд.рублей, в том числе: дотации – 2,5 млрд.рублей, субсидии – 30,3 млрд.рублей, иные межбюджетные трансферты – 2,5 млрд.рублей.

На 2013 год финансовая помощь местным бюджетам предусмотрена в объеме 37,7 млрд.рублей, в том числе: дотации – 6,1 млрд.рублей, субсидии – 31,3 млрд.рублей, иные межбюджетные трансферты – 0,3 млрд.рублей.

Исключительное значение имеют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, так как более равномерное распределение финансовой помощи обеспечивается именно путём предоставления указанных средств.

Это подтверждается цифрами. Так, по итогам распределения дотаций бюджетам муниципальных районов, городских округов на 2013 год при формировании проекта бюджета на 2013-2015 годы минимальная бюджетная обеспеченность возросла с 0,289 до 0,816 (Отраденский район), максимальная сохранилась у г. Краснодара на уровне 1,386, различия в бюджетной обеспеченности между наиболее и наименее обеспеченными муниципалитетами сокращены в 2,8 раза.

Однако основной объем финансовой помощи приходится на субсидии.

При предоставлении финансовой помощи муниципальным образованиям в виде субсидий учитываются региональные приоритеты. В первую очередь те, которые направлены на развитие системы дошкольного и школьного образования, молодёжную политику и оздоровление детей; на развитие физической культуры и спорта; на обеспечение мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда; на развитие санаторно-курортного и туристского комплекса; поддержку малого и среднего бизнеса; на развитие газификации; на строительство, капитальный ремонт и содержание дорог местного значения; на энергосбережение и повышение энергетической эффективности и ряд других.

При этом положения статьи 136 Бюджетного кодекса РФ ограничивают права органов местного самоуправления по осуществлению бюджетного процесса.

Необходимость предоставления финансовой помощи местным бюджетам, обусловлена в первую очередь значительными различиями в уровне бюджетной обеспеченности муниципальных образований и их социально-экономическом развитии. Субсидии являются эффективным инструментом выравнивания данных различий. Так с помощью предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям в виде субсидий регионы могут воздействовать на развитие тех или иных направлений экономики. Однако чем больше объем средств, предоставляемых субсидий, тем более высокая доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов и соответственно больше риск попадания муниципалитета под ограничения ст.136 Бюджетного кодекса РФ.

Учитывая изложенное выше, считаем необходимым в пунктах 2 - 4 статьи 136 Бюджетного кодекса РФ при расчетах групп муниципальных образований, попадающих под действие ограничений, установленных

пунктами 2 - 4 статьи 136, применять показатель доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в местном бюджете из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в собственных доходах местного бюджета, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет.

Также предлагаем рассмотреть вопрос по разграничению полномочий между публично-правовыми образованиями.

В Бюджетных посланиях Президента РФ о бюджетной политике РФ неоднократно ставилась задача обеспечения эффективного распределения доходных и расходных полномочий между уровнями публичной власти.

Так в связи с принятыми изменениями в Федеральные законы №184-ФЗ и 131-ФЗ на региональный уровень переданы полномочия муниципальных образований по здравоохранению.

Необходимость создания регионального дорожного фонда потребовали внесения существенных коррективов в распределение доходов краевого бюджета. Возникла необходимость компенсации бюджетам муниципальных районов и поселений потерь по транспортному налогу.

При этом следует отметить, что перераспределение полномочий осуществлялось без финансового обеспечения их исполнения. Все это привело к несбалансированности бюджетов субъектов РФ. В результате они были вынуждены искать финансовое обеспечение переданных полномочий.

Дополнительно с 2014 года на уровень субъекта РФ передаются полномочия по организации дошкольного образования. Это повлекло за собой необходимость отмены некоторых субсидий, ранее предоставляемых местным бюджетам и снижения единых нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

К сожалению, приходится признать, что окончательно не завершена работа по разграничению полномочий между публично-правовыми образованиями, не смотря на то, что это является важным и необходимым условием для нормального функционирования бюджетной системы. Так как ежегодное перераспределение расходов и уточнение доходов влияют на качество долгосрочного планирования бюджетов, в том числе и местных.

Стоит отметить, что Краснодарский край поддерживает позицию, о том, что необходим пересмотр сложившейся системы разграничения полномочий. Однако считаем, что делегировать полномочия необходимо с одновременным увеличением доходов соответствующих бюджетов. Кроме того, предлагаем решения о перераспределении полномочий между уровнями бюджетной системы на очередной финансовый год принимать до 1 июля текущего года. Также необходимо ввести норму, предусматривающую мораторий на перераспределение полномочий между уровнями власти сроком на три года.

Дополнительно сообщаем, что в рамках анализа эффективности мер, принятых Правительством Российской Федерации по пополнению доходной части местных бюджетов, считаем эффективными следующие:

1) исключение из перечня объектов, не облагаемых земельным налогом земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд (Федеральный закон от 29.11.2012 г. №202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации»).

2) применение в отношении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не используемых для сельскохозяйственного производства, налоговых ставок, установленных нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований для прочих земельных участков - в размере, не превышающем 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка.

Считаем целесообразным, продолжить работу по поэтапной отмене, установленных федеральным законодательством, льгот, при исчислении земельного налога.

Однако ряд проблем по привлечению налогоплательщиков к уплате имущественных налогов остаются нерешенными.

1. Неурегулирован вопрос по срокам, в течении которого собственник должен оформить право собственности на объект ИЖС.

Так, в соответствии с Законом РФ от 09.12.1991г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» (далее – Закон №2003-1), плательщиками налога признаются физические лица, права на имущество которых, зарегистрированы в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В настоящее время статьей 19.21 Кодекса об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за несоблюдение установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество в виде административного штрафа, но норма не применяется, так как законодательно не установлен срок, в который должна быть проведена государственная регистрация.

В то же время необходимо учесть, что рядом собственников возведенные объекты недвижимости используются без оформления в установленном порядке документов о вводе в эксплуатацию. В результате в местные бюджеты не поступают значительные суммы налога на имущество физических лиц.

При этом, пунктом 5 статьи 9.5. Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за эксплуатацию объекта капитального строительства без разрешения на ввод его в эксплуатацию. Однако применение указанных мер административного воздействия в отношении граждан, эксплуатирующим данные объекты, затруднено, так как действующим законодательством не установлен срок сдачи объекта в эксплуатацию.

Кроме того, в рамках подготовки введения налога на недвижимое имущество предусмотрено, что помимо земельных участков, зданий и

сооружений в объекты налогообложения включены объекты незавершенного капитального строительства. При этом объектом налогообложения признается лишь имущество, на которое зарегистрировано право собственности.

В то же время права на незавершенное строительство, как правило, граждане также не регистрируют (за исключением случаев его продажи, дарения и т.п.).

Таким образом, проблема, которую мы имели при налогообложении налогом на имущество физических лиц, будет характерна и для налога на недвижимость.

В данном случае, считаем необходимым, рассмотреть возможность в отношении земельных участков, приобретенных (предоставленных) в собственность физическими лицами на условиях осуществления на них жилищного строительства, исчисление суммы налога производится с учетом коэффициента 2 в течение периода, превышающего трехлетний срок строительства, вплоть до даты государственной регистрации прав на построенный объект недвижимости или объект незавершенного строительства.

Предлагаемые изменения дадут налогоплательщику, осуществляющему жилищное строительство право выбора:

1) по истечении 3-летнего периода строительства поставить на кадастровый учет объект незавершенного строительства или завершенный объект и уплачивать соответствующий налог;

2) по истечении 3-летнего периода строительства уплачивать налог, исчисленный исходя из кадастровой стоимости земельного участка в двойном размере (с коэффициентом 2).

Считаем, что подобная норма способствовала бы повышению налоговой дисциплины индивидуальных застройщиков.

2. Также важно отметить, что проектом федерального закона о налоге на недвижимое имущество физических лиц предусмотрена возможность поэтапного введения указанного налога, т.е. действие Закона № 2003-1 может продлиться вплоть до 01.01.2018 г.

В соответствии с положениями Закона № 2003-1 налог на имущество физических лиц исчисляется налоговыми органами на основании данных об инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года. Эти сведения предоставляются в налоговые органы органами государственного технического учета ежегодно до 1 марта (пункт 9.1. статья 85 НК РФ).

В то же время в соответствии с федеральным законодательством с 1 января 2013 года государственный технический учет объектов недвижимости на территории Российской Федерации органами (организациями), осуществляющими государственный технический учет и (или) техническую инвентаризацию, пересчет инвентаризационной стоимости не ведется.

Кроме того, действующим законодательством Российской Федерации не установлены органы (организации), которые вправе передавать сведения об инвентаризационной стоимости объектов недвижимого имущества в налоговые органы для исчисления налога на имущество физических лиц.

При этом норма, предусматривающая передачу сведений об инвентаризационной стоимости недвижимого имущества в налоговые органы, в НК РФ не отменена (пункт 9.1. статья 85 НК РФ).

В результате, складывается ситуация, когда объекты недвижимости, права на которые зарегистрированы, но, в отношении которых не проведена техническая инвентаризация и не осуществлен расчет инвентаризационной стоимости до 1 января 2013 года, выпадают из налогообложения. Соответственно собственникам такого имущества, не может быть исчислен налог на имущество физических лиц.

В связи с этим необходимо:

1) доработать и принять ранее разработанный временный порядок расчета инвентаризационной стоимости на основе сведений о кадастровой стоимости в отношении зданий, помещений, сооружений, объектов незавершенного строительства, учтенных в государственном кадастре недвижимости и признаваемых объектами обложения налогом на имущество физических лиц вплоть до перехода к налогу на недвижимость физических лиц;

2) предоставить полномочия органам технической инвентаризации осуществлять работы по пересчету инвентаризационной стоимости с учетом утвержденного органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации коэффициента пересчета восстановительной стоимости строений, помещений, сооружений, принадлежащих гражданам на праве собственности в целях налогообложения;

3) предоставить право налоговым органам использовать налогооблагаемую базу для исчисления налогов на имущество физических лиц с учетом утвержденного органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации коэффициента пересчета восстановительной стоимости строений, помещений, сооружений, принадлежащих гражданам на праве собственности в целях налогообложения.

3. В соответствии с Федеральным законом «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» результаты оценки кадастровой стоимости земли могут быть оспорены налогоплательщиками в арбитражном суде или в комиссии по рассмотрению споров, образованной в субъекте Российской Федерации.

С появлением комиссии в субъектах наблюдается значительный рост налогоплательщиков, оспаривающих кадастровую стоимость земельных участков. По решению комиссии кадастровая стоимость участков принимается равной их рыночной стоимости, которая ниже ранее утвержденной кадастровой стоимости более чем в 3 раза. Сложившаяся ситуация крайне негативно отражается на сбалансированности местных бюджетов, так как заблаговременно просчитать выпадающие доходы невозможно. С введением главы Налогового кодекса Российской Федерации «О налоге на недвижимое имущество физических лиц» аналогичный порядок будет действовать и в отношении оценки кадастровой стоимости объектов недвижимости.



В целях минимизации потерь местных бюджетов считаем целесообразным, дополнить статью 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» положениями, предусматривающими, что в случае, если оспариваемая кадастровая стоимость более чем в 1,3 раза, кадастровая стоимость может быть оспорена только в арбитражном суде.

Заместитель министра С.В.Гостев