

Информация Вологодской области

- *эффективность мер, принятых Правительством Российской Федерации в 2012-2013 годах, по повышению доходных источников местных бюджетов*

Правительство Российской Федерации приняло ряд определенных мер, которые направлены на укрепление доходной базы местных бюджетов за 2012 – 2013 годы. В таблице представлена оценка влияния данных мер на поступление налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов Вологодской области (база 2013 года):

Меры, принятые Правительством Российской Федерации	Сумма, млн. руб.
С 1 января 2013 года налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения, подлежит зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 100% (ФЗ от 25 июня 2013 года №94-ФЗ)	5
С 1 января 2013 года единый сельскохозяйственный налог подлежит зачислению в местные бюджеты по нормативу 100% (ФЗ от 25 июня 2013 года №94-ФЗ)	13
С 1 января 2013 года суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований по нормативу 100 процентов (ФЗ от 3 декабря 2012 года №244-ФЗ)	0
С 1 января 2016 года плата за негативное воздействие на окружающую среду подлежит зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 55% (ФЗ от 3 декабря 2012 года №244-ФЗ)	23
С 1 января 2014 года 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 земельных участков, подлежат зачислению в бюджеты городских округов по нормативу 100% (ФЗ от 3 декабря 2012 года №244-ФЗ)	93

С 1 января 2014 года доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, подлежат зачислению в бюджеты городских округов по нормативу 100% (ФЗ от 3 декабря 2012 года №244-ФЗ)	18
С 1 января 2014 года акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, подлежат зачислению в местные бюджеты по нормативу не менее 10% (ФЗ от 3 декабря 2012 года №244-ФЗ)	299
С 1 января 2013 года земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд подлежат зачислению в местные бюджеты и будут облагаться налогом по ставке, не превышающей 0,3% (ФЗ от 29 ноября 2012 года №202-ФЗ)	20
ИТОГО:	471
Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в 2013 году (оценка)	13 014
% влияния	4%

Правительственные меры по укреплению доходной базы местных бюджетов дадут области бюджетный эффект в объеме 0,5 млрд. рублей или 4% собственных доходов местных бюджетов. Одновременно доходная база региональных бюджетов потеряет данные доходные источники.

- *финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований*

Основной проблемой муниципальных образований является недостаток средств на реализацию положений Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, особенно в условиях имеющегося риска исполнения доходов бюджета.

Так, общая потребность Вологодской области в средствах на реализацию Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №№ 596-606 в 2013 году составляет 7,4 млрд. рублей.

В областном бюджете на реализацию данных Указов предусмотрено 3,6 млрд. рублей. Недостаток средств – 3,8 млрд. рублей, в том числе на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы - 2,1 млрд. рублей.

С учетом ожидаемого распределения Министерством финансов Российской Федерации части дотации на поддержку мер по обеспечению

сбалансированности бюджетов и получением областью дополнительной финансовой поддержки в сумме 0,7 млрд. рублей недостаток средств на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы составит 1,4 млрд. рублей.

Без оказания дополнительной финансовой помощи из федерального бюджета область не сможет в полном объеме обеспечить расходы на повышение заработной платы работникам бюджетной сферы.

В связи с несбалансированностью расходных обязательств с доходными источниками остается проблемой значительный объем просроченной кредиторской задолженности и муниципального долга.

Объем просроченной кредиторской задолженности бюджетов муниципальных образований по казенным учреждениям и органам местного самоуправления по состоянию на 1 октября 2013 года составил в сумме 372,0 млн. рублей и увеличился по сравнению с началом года на 178,2 млн. рублей или в 1,9 раза (на 01.01.2013 года – 193,8 млн. рублей).

Суммарный объем муниципального долга по состоянию на 1 октября 2013 года составил 2 707,8 млн. рублей и увеличился по сравнению с началом года на 862,3 млн. рублей или на 46,7% (на 01.01.2013 года – 1 845,5 млн. рублей).

• возможные пути и способы укрепления доходной базы местных бюджетов для создания условий устойчивого исполнения расходных обязательств муниципальных образований

На протяжении многих лет Вологодская область вела политику по передаче муниципальным образованиям налогов – доходных источников субъекта Российской Федерации по единым нормативам. Это способствовало укреплению и развитию доходной базы местных бюджетов. В отличие от областного бюджета, налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов уже за 2011 год достигли уровня поступлений докризисного периода - 2008 года.

Сегодня ситуация в экономике области критическая. Восстановительные факторы экономического роста практически исчерпаны.

Исполнение областного бюджета по наполнению доходной части складывается напряженно. Возрастают риски исполнения плановых показателей бюджета в связи с существенным сокращением поступлений налога на прибыль организаций.

В 2013 году областной бюджет рискует недополучить 5,2 млрд. рублей налога на прибыль, в 2014 году – 4,3 млрд. рублей, в 2015 году – 4,6 млрд. рублей.

Тем не менее, это не снимает с области обязанности по безусловному исполнению всех социально значимых расходных обязательств.

Ежегодно расходные обязательства областного бюджета увеличиваются. С 1 января 2014 года с местного на региональный уровень передано полномочие по обеспечению государственных гарантий на

получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования. Дополнительные расходы областного бюджета на реализацию полномочия оцениваются в 2014 году в сумме 3,6 млрд. рублей. Только часть расходов будет возмещена за счет передачи в бюджеты субъектов Российской Федерации 10%-ного норматива отчислений от налога на доходы физических лиц.

В таких условиях отмена единых нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты – единственная возможность выполнить возложенные на область обязательства.

Справочно: В настоящее время налог на доходы физических лиц передан в бюджеты муниципальных районов по единому нормативу 20%; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения по нормативу 50% в бюджеты муниципальных районов, 25% в бюджеты поселений, 50% в бюджеты городских округов; минимальный налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения по нормативу 50% в бюджеты муниципальных районов, 25% в бюджеты поселений, 50% в бюджеты городских округов; налог на имущество организаций по нормативу 25% в бюджеты муниципальных районов.

Сбалансированность местных бюджетов будет обеспечиваться путем передачи на местный уровень дифференцированных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

НДФЛ – профилирующий доходный источник местных бюджетов, его удельный вес свыше 70%. Это стабильный и устойчивый налог, так как плательщиком является все трудоспособное население области.

Муниципальные образования должны быть заинтересованы в максимальном сборе НДФЛ и имеют резервы для увеличения поступлений данного доходного источника.

Сегодня до конца не решена проблема с «серыми» выплатами доходов и необоснованным уклонением от уплаты НДФЛ. Работодатели имеют большие «скрытые» долги в местные бюджеты. Новые рычаги работы с неплатежами по НДФЛ изысканы на федеральном уровне, планируется ужесточить ответственность работодателей за выплату зарплат «в конвертах» и за несвоевременное перечисление НДФЛ с выплаченных зарплат.

Дополнительным резервом роста поступлений НДФЛ является развитие территорий, где осуществляется инвестиционная деятельность. Прослеживается прямая взаимосвязь между инвестициями и поступлениями НДФЛ. Модернизация существующих производств или открытие новых обеспечит создание дополнительных рабочих мест, следовательно, рост заработной платы и поступлений НДФЛ.

- *тенденции развития межбюджетных отношений*

В настоящее время на уровне области действует закон области от 4 июля 2005 года № 1308-ОЗ «О межбюджетных трансфертах в Вологодской

области» (с последующими изменениями), который регулирует межбюджетные отношения между органами государственной власти Вологодской области и органами местного самоуправления Вологодской области. Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений с 2006 по 2013 год осуществляется с уровня области.

Доля межбюджетных трансфертов в объеме местных бюджетов характеризуются следующим образом:

	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год план
Налоговые и неналоговые доходы (млн. рублей)	10 108,1	11 446,2	12 220,9	13 854,2
Безвозмездные поступления (млн. рублей)	18 101,6	18 822,9	17 562,1	17 913,0
- дотации	3 575,6	4 213,0	1 248,1	1 098,4
- субсидии	4 244,6	4 418,8	4 450,2	4 628,2
- субвенции	9 854,0	9 344,8	11 041,6	11 484,2
- иные межбюджетные трансферты	427,4	846,3	822,2	702,2
Всего доходов	28 209,7	30 269,1	29 783,0	31 767,2
Доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов, %	64,2%	62,2%	59,0%	56,4%
Доля целевых межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов, %	51,5%	46,3%	54,8%	52,9%

Основополагающей частью доходов местных бюджетов области являются межбюджетные трансферты. Так, в 2010 году доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов составила – 64,2%, в 2011 году – 62,2%.

В целях стимулирования развития доходной базы муниципальных образований и снижения их дотационности с 2012 года введен новый формат межбюджетных отношений. Рассчитанные в соответствии с методиками, установленными законом области «О межбюджетных трансфертах в Вологодской области», дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов и поселений, в соответствии со статьями 137 и 138 Бюджетного кодекса Российской Федерации, полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц в 2012 году на общую сумму 2 255,6 млн. рублей, в 2013 году – на 2 121,8 млн. рублей.

В связи с чем, доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов снизилась в 2012 году до 59,0%, в 2013 году до 56,4%.

В области проводится работа по совершенствованию межбюджетных отношений с муниципальными образованиями области.

Начиная с проекта бюджета на 2014-2016 годы, проводится реформирование межбюджетных отношений путем передачи государственного полномочия по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений муниципальным

районам с предоставлением субвенций на его исполнение и совершенствование методики распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

В проекте областного бюджета на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов продолжена практика замены дотаций (части дотаций) дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц на 2014 году на общую сумму 2 803,5 млн. рублей, на 2015 год – на 3 072,9 млн. рублей, на 2016 год – на 3 375,6 млн. рублей.

Субсидии и субвенции муниципальным образованиям области будут включены в соответствующие государственные программы области, с формулировкой целей и показателей оценки эффективности расходования межбюджетных трансфертов.

В целях реализации стратегического направления развития местных бюджетов планируется утверждение муниципальных программ в 2014 году и расширение программно-целевых принципов при формировании местных бюджетов на 2015-2017 годы.

Данные мероприятия позволят укрепить самостоятельность местных бюджетов, консолидировать усилия по наращиванию налогового потенциала муниципальных районов и городских округов, повысить эффективность распределения финансовых ресурсов.

• совершенствование налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации в целях формирования сбалансированных местных бюджетов

С 1 января 2013 года на территории Вологодской области введена патентная система налогообложения, взамен ранее действующей упрощенной системы налогообложения на основе патента.

За период 9 месяцев 2013 года поступления по данному налогу составили 4,5 млн. рублей, что выше поступлений 2012 года за тот же период на 76%, при этом число выданных патентов по 1 полугодю сократилось на треть. Данная ситуация обусловлена изменением порядка определения потенциального дохода и учета страховых взносов при исчислении суммы налога.

Вологодской областью с целью совершенствования патентной системы налогообложения подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 346.43 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», учитывающий положительный опыт применения упрощенной системы налогообложения на основе патента и единого налога на вмененный доход, а также пожелания малого бизнеса, высказанные при разработке закона области о патентной системе налогообложения.

Законопроектом предлагается расширить права регионов по дифференциации потенциального дохода в зависимости от места ведения предпринимательской деятельности, грузоподъемности и количества посадочных мест транспортных средств.

Данная мера направлена на установление более равномерной налоговой нагрузки на субъекты микробизнеса.

Как меру профилактики «серых» зарплат законопроектом предлагается установить возможность корректировки потенциального дохода на коэффициент, учитывающий уровень выплачиваемой работникам заработной платы. Данный коэффициент применяется по единому налогу на вмененный доход, в целом по России он установлен более чем в половине субъектов Российской Федерации. Введение данной практики по патенту помимо укрепления местных бюджетов имеет социальную направленность.

Источником формирования доходов местных бюджетов может стать 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», в настоящее время находится на рассмотрении. Законопроект предусматривает, что данный налог объединит налог на имущество физических лиц и земельный налог с физических лиц.

В отличие от действующего налога на имущество физических лиц, налог на недвижимость будет исчисляться исходя из кадастровой стоимости имущества, при этом значительно уменьшаются верхний предел налоговой ставки (от двух до двадцати раз), что значительно снизит уровень налоговой нагрузки физических лиц – собственников имущества.

Вологодская область благодаря дифференцированному подходу к расчету инвентаризационной стоимости имущества и установлению налоговых ставок занимает лидирующие позиции среди российских регионов по объему поступлений налога на имущество физических лиц на душу населения.

Резкое падение уровня налогообложения собственников имущества приведет к сокращению доходной части местных бюджетов области. По предварительным расчетам в случае введения налога на недвижимость на территории области с 2014 года, бюджеты поселений недополучат практически половину доходов, собираемых по налогу на имущество физических лиц в настоящее время.

В целях сохранения доходной базы муниципальных образований области предлагаем внести поправки к проекту федерального закона, предусматривающие повышения верхнего уровня налоговой ставки в отношении жилых помещений - с 0,1 до 1%, а также восстановление норм, предусматривающих повышение налога, в отношении земельных участков, приобретенных для жилищного строительства, в зависимости от срока строительства.

Законом Российской Федерации от 9 декабря 1991г. № 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц" (далее - закон РФ № 2003-1) установлен широкий перечень категорий граждан, освобождаемых от уплаты налога на имущество, при этом количество объектов налогообложения, в отношении которых может быть применена налоговая льгота, не ограничено.

В результате налоговыми льготами пользуются как возможностью ухода от налогообложения, регистрируя имущество на льготные категории физических лиц, что отрицательно влияет на доходную базу местных бюджетов.

В целях предотвращения использования налоговых льгот как способа ухода от налогообложения предлагаем ввести ограничение на применение налоговых льгот, предусмотрев, что налоговые льготы, определенные статьей 4 Закона РФ № 2003-1 применяются в отношении не более трех объектов налогообложения.

Предлагаем внести изменения в порядок исчисления и уплаты налога в отношении новых строений, помещений и сооружений. В целях создания равных условий налогообложения предлагается установить, что в отношении имущества, созданного в течение налогового периода, налог уплачивается, начиная с месяца, в котором у налогоплательщика возникло право собственности на указанное имущество. Принятие такого законопроекта будет способствовать укреплению доходной базы местных бюджетов.

Депутатами Госдумы рассматривается проект, с предложением, о взимании налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ) по месту жительства налогоплательщика, а не по месту учета налогового агента.

Реализация данного положения на практике будет сильно затруднена. Налоговым агентам необходимо будет вести отдельный учет в зависимости от места жительства работников. В настоящее время отсутствуют механизмы движения денежных средств между уровнями бюджетов. Отмечаем, что подобные изменения порядка распределения НДФЛ уже предлагались неоднократно, но ввиду сложности администрирования отклонялись.

Ряд экспертов придерживается мнения, что наиболее эффективным налоговым манёвром может быть введение прогрессивной шкалы НДФЛ, в зависимости от величины доходов налогоплательщиков.

Действующая в настоящее время единая ставка налога на доходы в размере 13 процентов введена с 1 января 2001 года в целях оптимизации налоговой нагрузки физических лиц, упрощения механизма уплаты налога на доходы физических лиц и повышения уровня его собираемости. Неизменность налоговой ставки за 12 лет существования обеспечила:

- ежегодный рост поступлений налога на доходы физических лиц;
- легализацию «теневой» заработной платы;
- снижение налогового бремени за счет применения стандартных, социальных, имущественных, профессиональных налоговых вычетов.

Прогрессивная шкала налога на доходы физических лиц спровоцирует ситуацию, при которой наиболее обеспеченные категории налогоплательщиков из-за высоких налоговых ставок будут скрывать свои доходы и уходить от налогообложения.

В целях сбалансированности местных бюджетов и совершенствования бюджетного законодательства предлагаем следующее:

1. Разработать механизм компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации «выпадающих» доходов, и (или) увеличения объема

расходных обязательств регионов, обусловленных решениями органов государственной власти Российской Федерации.

2. Привести в соответствие с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Исключить из пункта 3 статьи 137 Бюджетного кодекса Российской Федерации требование о включении городских округов в расчет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя, сохранив норму распределения дотаций исходя из численности жителей для поселений.

4. В статье 142.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотреть право муниципальным районам заменять расчетные дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из районного фонда финансовой поддержки поселений, формируемые за счет собственных доходов муниципального района, дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц.

5. Законодательно передать на уровень органов местного самоуправления муниципальных районов функцию создания, содержания и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения (пункт 24 части 1 статьи 14 Федерального закона №131-ФЗ).

Данный вопрос местного значения не может быть эффективно реализован на уровне сельских и части городских поселений в связи с отсутствием для их реализации материальных и кадровых ресурсов.