

УДК 338.98  
ББК 65.9 (2Р)-1  
С 897

С 897 **Сумская Т.В.** Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

ISBN 978-5-89665-302-8

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние бюджетной политики на развитие территорий. Показана роль бюджетных ресурсов в системе территориального развития, выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена международная практика регулирования бюджетно-налоговых отношений, выполнен анализ результатов функционирования местных органов власти в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в Российской Федерации. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментария, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса, коэффициентов корреляции и неоднородности, регрессионный анализ.

Книга представляет интерес для специалистов в области федеративных отношений, региональной экономики и финансов, местного самоуправления, аспирантов и студентов экономических вузов, специализирующихся на проблемах бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития.

УДК 338.98  
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-302-8

© Сумская Т.В., 2016 г.  
© ИЭОПП СО РАН, 2016 г.

## Глава 4

# АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК БЮДЖЕТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## 4.1. ТЕНДЕНЦИИ ИЗМЕНЕНИЯ ПОДХОДОВ К ФОРМИРОВАНИЮ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### Состояние и структура доходной части местных бюджетов

Формирование эффективной системы местного самоуправления невозможно без обеспечения ее финансовой самостоятельности. В то же время выполнение этого очевидного требования до сих пор является проблематичным несмотря на проводимые реформы местного самоуправления. Попытаемся ответить на вопрос, в какой степени данные реформы продвинули решение вопроса о стабилизации состояния местных бюджетов и обеспечивают создание адекватной финансовой базы местного самоуправления. С этой целью проанализируем данные проводимого Министерством финансов РФ мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за период 2006–2013 гг.

На протяжении анализируемого периода доля налоговых и неналоговых доходов в бюджетах муниципальных образований сокращалась с 42% в 2006 г. до 38,8% в 2013 г. Соответственно с 58% до 61,2% за этот период увеличивалась доля межбюджетных трансфертов (табл. 4.1).

Таблица 4.1

Структура доходов местных бюджетов РФ  
в 2006–2013 гг., % к итогу

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Налоговые и неналоговые доходы</i>							
42,0	42,1	41,4	40,3	40,8	39,3	38,2	38,8
<i>Межбюджетные трансферты</i>							
58,0	57,9	58,6	59,7	59,2	60,7	61,8	61,2

Основную роль в обеспечении финансовой самостоятельности любого уровня управления играют собственные доходы. В связи с этим необходимо отметить, что в Российской Федерации используется достаточно широкая трактовка понятия «собственные доходы бюджета». В соответствии со ст. 47 Бюджетного кодекса РФ, к собственным доходам бюджетов относятся:

- все налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;

- доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций;

- неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Таким образом, в состав собственных доходов местных бюджетов включаются и межбюджетные трансферты, и поступления от федеральных и региональных налогов. В структуре собственных доходов местных бюджетов Российской Федерации (табл. 4.2) налоговые доходы в среднем за период составляли около 40% собственных доходов, опускаясь ниже этой отметки в 2008, 2009 и 2011 гг. Суммарная доля налоговых и неналоговых доходов уменьшалась с почти 59% в 2006 г. до 51,5% в 2011 г. В 2012–2013 гг. произошло увеличение данного показателя до 53,9%. Соответственно с 41,3% в 2006 г. до 48,3% в 2011 г. возросла доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций из фонда компенсаций). В 2013 г. указанные межбюджетные трансферты составили 46,1% собственных доходов местных бюджетов в среднем по Российской Федерации.

Таблица 4.2

**Структура собственных доходов местных бюджетов РФ  
в 2006–2013 гг., % к итогу**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b><i>Налоговые и неналоговые доходы</i></b>							
58,7	59,1	53,1	53,4	53,7	51,5	53,4	53,9
<b><i>Налоговые доходы</i></b>							
43,0	41,8	38,3	39,9	40,9	39,1	41,7	47,2
<b><i>Неналоговые доходы</i></b>							
15,7	17,3	14,8	13,5	12,8	12,4	11,7	6,7
<b><i>Межбюджетные трансферты (без учета субвенций из фонда компенсаций)</i></b>							
41,3	40,9	46,9	46,6	46,3	48,5	46,6	46,1

Интерес также представляет анализ структуры основных статей бюджетных доходов органов местного самоуправления (табл. 4.3).

Таблица 4.3

**Структура налоговых доходов местных бюджетов РФ  
в 2006–2013 гг., %**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b><i>Налог на доходы физических лиц</i></b>							
61,4	66,8	68,6	68,7	65,1	66,4	70,2	69,9
<b><i>Местные налоги, всего</i></b>							
10,0	12,2	11,5	14,2	14,4	12,7	15,0	15,1
<b><i>Земельный налог</i></b>							
8,9	11,0	10,2	12,3	12,7	12,2	13,3	13,2
<b><i>Налог на имущество физических лиц</i></b>							
1,0	1,2	1,2	2,0	1,7	0,5*	1,7	1,9
<b><i>Налог на вмененный доход</i></b>							
8,2	8,4	7,4	7,8	7,7	7,7	8,2	7,0
<b><i>Единый сельскохозяйственный налог</i></b>							
0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
<b><i>Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения</i></b>							
–	–	–	–	–	–	–	0,2

\*Объем налога на имущество физических лиц уменьшился в 2011 г. на 67,1%, так как доход от поступлений по данному налогу за 2011 г. был получен в 2012 г. в связи с внесением изменений в налоговое законодательство Российской Федерации. Ранее физические лица уплачивали налог на имущество физических лиц за текущий год равными долями в два срока – не позднее 15 сентября и 15 ноября этого же года. В соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 №229-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с урегулированием задолженности по уплате налогов, сборов, пеней и штрафов и некоторых иных вопросов налогового администрирования» с 1 января 2011 г. налог на имущество физических лиц должен уплачиваться не позднее 1 ноября года, следующего за годом исчисления налога.

В течение рассматриваемого периода большую часть налоговых доходов составляли отчисления от налога на доходы физических лиц, их доля возрастала с 61,4% в 2006 г. до 70% в 2012–2013 гг. Вторым по значимости налогом для местных бюджетов был земельный налог. В совокупности доля местных налогов (земельного и на имущество физических лиц) увеличивалась за период 2006–2013 гг. с 10 до 15%. От 7,6 до 8,6% варьируется доля налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами и закрепленными за бюджетами муниципальных образований Бюджетным кодексом РФ. Основную часть этих средств составляют поступления от налога на вмененный доход, величина которого определяются деятельностью малого и среднего бизнеса.

Рассмотрим структуру неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований за период 2006–2013 гг. (табл. 4.4). За рассмотренный период структура неналоговых доходов местных бюджетов существенно изменилась. С 20,4% в 2006 г. до 3% в 2010 г. сократился удельный вес доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Основной статьей неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, доля которых в течение всего рассматриваемого периода превышала 40%, достигнув в 2013 г. 54,6% совокупных неналоговых доходов. С 17,5% в 2006 г. до 25,3% в 2013 г. возрос удельный вес доходов от продажи материальных и нематериальных активов.

Особый интерес представляет структура безвозмездных перечислений, поступающих в бюджеты муниципалитетов Российской Федерации. Рассмотрим две основные группы безвозмездных перечислений. К первой группе относятся трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а именно: дотации, субсидии и прочие межбюджетные трансферты. Вторую группу составляют субвенции, т.е. те межбюджетные трансферты, которые связаны с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (табл. 4.5).

Таблица 4.4

**Структура неналоговых доходов местных бюджетов РФ  
в 2006–2013 гг., %**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности</i>							
20,4	19,0	10,7	7,7	3,0	–	–	–
<i>Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности</i>							
45,0	44,8	46,4	48,8	49,4	46,6	52,8	54,6
<i>Платежи за пользование природными ресурсами</i>							
...	2,7	...	2,9	3,1	3,0	4,3	4,3
<i>Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства</i>							
...	3,3	..	12,6	15,3	14,5	5,9	6,1
<i>Доходы от продажи материальных и нематериальных активов</i>							
17,5	20,3	24,2	20,5	22,6	24,9	27,3	25,3
<i>Другие налоговые доходы</i>							
...	10	...	7,6	6,6	10,9	9,7	9,6

Таблица 4.5

**Структура безвозмездных перечислений в местные бюджеты РФ  
в 2006–2013 гг., % к итогу**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Межбюджетные трансферты, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения</i>							
50,5	50,3	62,4	59,1	59,3	60,4	53,9	54,4
<i>Дотации</i>							
29,0	24,0	23,9	21,2	21,3	22,0	15,9	15,2
<i>Субсидии</i>							
14,1	23,5	31,1	29,4	29,5	29,0	30,5	32,2
<i>Прочие</i>							
7,4	2,8	7,4	8,5	8,5	9,4	7,4	7,0
<i>Субвенции</i>							
49,5	49,7	37,6	40,9	40,7	39,6	46,1	45,6

Суммарная доля дотаций, субсидий и прочих межбюджетных трансфертов увеличилась с 2006 по 2011 год с 50,5 до 60,4%. В 2012 г. произошло сокращение удельного веса указанных безвозмездных перечислений до 53,8%, однако в 2013 г. доля данного вида доходов опять возросла до 54,4%. При этом в течение всего периода 2006–2013 гг. почти вдвое сократилась доля дотаций и более чем в 2 раза увеличился удельный вес субвенций (см. табл. 4.5). Основную долю межбюджетных трансфертов составляют субвенции. В 2008–2011 гг. их доля по сравнению с 2006–2007 гг. сократилась, однако в 2012–2013 г. она вновь возросла до 45,6%. Довольно высокий уровень доли субвенций связан, прежде всего, с передачей на муниципальный уровень все большего числа полномочий органов государственной власти.

### **Состояние и структура доходной части местных бюджетов**

Важным аспектом анализа муниципальных бюджетов является распределение основных групп доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований (табл. 4.6).

В связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципальных образований распределение *налоговых доходов* по типам муниципальных образований осуществляется неравномерно: в бюджетах городских округов в течение всего рассмотренного периода аккумулируется более 50% собственных и более 60% налоговых доходов, на втором месте находятся муниципальные районы, и наименьший удельный вес собственных и налоговых доходов приходится на бюджеты поселений.

В течение 2006–2013 гг. доля городских округов в *собственных* и *налоговых доходах* оставалась относительно постоянной, чего нельзя сказать об удельном весе муниципальных районов и городских и сельских поселений. Так, доля бюджетов муниципальных районов в собственных доходах с 2006 по 2013 год сокращалась с 43% до 35,5%, а доля поселений, напротив, возрастала с 7% до 14,2%. Аналогично сокращался удельный вес бюджетов муниципальных районов в налоговых доходах (с 30,1% в 2007 г. до 26,3% в 2011 г.), в 2012–2013 г. данный показатель немного увеличился – до 28,4%.

Таблица 4.6

**Доходы местных бюджетов РФ по типам муниципальных образований  
в 2006–2013 гг., %**

Тип муниципального образования	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Распределение <i>собственных доходов</i> по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	50,0	54,9	52,8	51,5	52,2	51,7	50,6	50,3
Муниципальные районы	43,0	37,0	37,1	35,5	34,6	36,0	35,4	35,5
Поселения	7,0	8,1	10,1	13,0	13,2	12,3	14,0	14,2
<b>Распределение <i>налоговых доходов</i> по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	н/д	64,5	63,9	63,5	64,1	64,6	61,0	60,3
Муниципальные районы	н/д	30,1	29,6	26,5	26	26,3	28,1	28,4
Поселения	н/д	5,4	6,5	10,0	9,9	9,1	10,9	11,3
<b>Распределение <i>неналоговых доходов</i> по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	64,8	69,5	68,3	64,6	65,5	64,5	63,0	62,2
Муниципальные районы	29,0	25,2	24,2	24,4	23,0	23,6	23,6	24,0
Поселения	6,2	5,3	7,5	11,0	11,5	11,9	13,4	13,8
<b>Распределение <i>субвенций</i> по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	н/д	40,7	40,2	40,2	41,6	42,3	44,0	42,9
Муниципальные районы	н/д	55,0	58,3	58,4	57,3	56,7	55,3	56,5
Поселения	н/д	4,3	1,5	1,4	1,1	1,0	0,7	0,6
<b>Распределение <i>межбюджетных трансфертов</i>, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения, по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	36,7	38,9	38,8	37,5	38,0	38,0	38,1	38,3
Муниципальные районы	53,2	49,1	47,4	46,4	45,4	47,1	44,9	44,8
Поселения	10,1	12,0	13,8	16,1	16,6	14,9	17,0	16,9
<b>Распределение <i>дотаций</i> по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	н/д	26,3	28,7	23,6	25,0	26,9	24,7	24,0
Муниципальные районы	н/д	56,2	53,5	56,7	56,0	55,2	53,8	54,1
Поселения	н/д	17,6	17,8	19,7	19,0	17,9	21,5	21,9
<b>Распределение <i>субсидий</i> по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	42,7	49,0	47,3	47,4	49,0	48,30	47,3	47,9
Муниципальные районы	52,1	44,2	43,5	41,0	39,2	42,1	40,9	40,3
Поселения	5,2	6,8	9,2	11,6	11,8	9,6	11,8	11,8

Основной объем *неналоговых доходов* (более 60% за все годы анализируемого периода) поступал в бюджеты городских округов. Доля *неналоговых доходов* в бюджетах муниципальных районов сокращалась с 29% до 24% при увеличении удельного веса указанных доходов в бюджетах поселений с 6,2% до 13,8%.

Рассмотрим распределение безвозмездных перечислений по типам муниципальных образований Российской Федерации.

Более половины трансфертов, связанных с финансовым обеспечением переданных органам местного самоуправления государственных полномочий (*субвенций*), приходился на бюджеты муниципальных районов. Несколько меньшая доля субвенций направлялась в 2006–2013 гг. в бюджеты городских округов, и совсем невелик удельный вес рассматриваемых перечислений, поступающих в бюджеты поселений. К 2013 г. эта доля сократилась до 0,6%.

*Межбюджетные трансферты*, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, распределялись по бюджетам муниципальных образований различного типа следующим образом. Наибольшая их доля приходилась на бюджеты муниципальных районов, хотя в течение рассматриваемого периода данная доля сокращалась с 53,2% до 44,8%. Доля городских округов оставалась относительно стабильной на уровне 37–38%. Возрастал удельный вес дотаций, субсидий и прочих трансфертов, направляемых в бюджеты поселений. За 2006–2013 гг. он увеличился с 10,1% до 17%.

И, наконец, рассмотрим распределение основных составляющих межбюджетных трансфертов, связанных с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, т.е. распределение дотаций и субсидий.

Более половины *дотаций* в течение рассмотренного периода аккумулировалось в бюджетах муниципальных районов. Удельный вес дотаций, поступающих в бюджеты городских округов, немного уменьшился при увеличении доли данных доходов, направляемой в бюджеты городских и сельских поселений.

Удельный вес *субсидий*, направляемых в бюджеты муниципальных районов, сократился с 52,1% в 2006 г. до 40,3% в 2013 г. Доля данных перечислений, поступающая в бюджеты городских

округов и поселений, наоборот, возросла с 42,7% до 47,9% и с 5,2% до 11,8% соответственно. Субсидии носят целевой характер и, как известно, предоставляются на условиях софинансирования расходных обязательств нижестоящих бюджетов. Это означает, что то или иное муниципальное образование может претендовать на получение субсидии только при наличии у него как соответствующей программы развития, так и определенного задела собственных средств. Очевидно, что городские округа, располагающие более широкой и устойчивой базой для получения собственных доходов, имеют и большие возможности для получения субсидий из вышестоящих бюджетов.

### **Расходы местных бюджетов**

Обратимся к анализу структуры расходов бюджетов муниципальных образований Российской Федерации.

Начиная с 2008 г. доля расходов по решению вопросов местного значения в общем объеме расходов местных бюджетов постепенно снижается при незначительном увеличении в 2011 г. Удельный вес расходов на осуществление государственных полномочий уменьшается в 2008 г.; в 2006–2007 гг. и в 2010 г. данные расходы составляют свыше четверти общих расходов бюджетов муниципальных образований (табл. 4.7).

Рассмотрим функциональную структуру расходов местных бюджетов (табл. 4.8). Наибольший удельный вес в расходах местных бюджетов составляют расходы на образование. Их доля возросла за исследуемый период с 35,7 до 45,7%. Далее следуют расходы на жилищно-коммунальное хозяйство, их удельный вес находился на уровне 18–20% при уменьшении до 14% к 2013 г. Почти в 2,5 раза уменьшилась доля расходов на здравоохранение в структуре расходов местных бюджетов в связи с передачей данного вида расходов на региональный уровень. Доля расходов на управление оставалась в течение 2006–2013 гг. стабильной на уровне 9%. Распределение удельного веса различных статей расходов по типам муниципальных образований представлено в табл. 4.9.

Таблица 4.7

**Структура расходов местных бюджетов РФ  
в 2006–2013 гг., % к итогу**

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Расходы на решение вопросов местного значения</i>							
71,1	71,0	78,0	76,1	73,0	76,1	72,0	72,5
<i>Расходы на осуществление государственных полномочий</i>							
28,9	29,0	22,0	23,9	26,1	15,1	19,0	16,5
<i>Расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения</i>							
–	–	–	–	0,9	8,8	9,0	11,0

Таблица 4.8

**Функциональная структура расходов местных бюджетов в РФ  
в 2006–2013 гг., %**

Вид расходов	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Управление	8,8	9,0	8,8	8,8	8,9	8,5	9,0	9,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	17,7	18,8	19,9	18,3	18,3	18,7	15,0	14,0
Образование	35,7	34,8	34,7	36,3	35,8	37,6	41,4	45,7
Культура	3,9	4,0	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5	4,7
Здравоохранение и спорт	13,2	13,2	12,4	11,4	10,9	10,0	5,4	–
Здравоохранение	–	–	–	–	–	–	–	1,8
Физическая культура и спорт	–	–	–	–	–	–	–	1,7
Социальная политика	8,1	8,0	7,2	7,9	9,2	8,6	8,7	9,0
Прочие расходы	12,6	12,0	13,1	13,4	12,9	12,3	16,0	14,0

Таблица 4.9

**Расходы местных бюджетов РФ по типам муниципальных образований  
в 2006–2013 гг.**

Тип муниципального образования	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Распределение расходов на управление по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	43,0	45,0	45,0	44,3	44,5	43,8	43,4	42,2
Муниципальные районы	39,9	36,3	34,6	31,6	32,0	32,2	32,6	33,2
Поселения	17,1	18,7	20,4	24,1	23,5	24,0	24,0	24,6
<b>Распределение расходов на ЖКХ по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	61,1	63,8	63,2	61,4	61,7	59,1	53,0	52,3
Муниципальные районы	29,9	23,8	20,9	16,1	13,4	17,9	20,8	22,0
Поселения	9,0	12,4	15,9	22,5	24,9	23,0	26,2	25,7
<b>Распределение расходов на образование по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	45,9	48,6	49,0	48,4	49,2	49,5	49,4	50,0
Муниципальные районы	52,4	50,0	49,7	50,6	49,8	49,7	50,0	49,6
Поселения	1,7	1,4	1,3	1,0	1,0	0,8	0,6	0,4
<b>Распределение расходов на культуру по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	34,5	38,0	36,6	35,4	36,4	34,2	34,0	34,2
Муниципальные районы	47,7	42,1	40,1	35,8	34,4	34,6	35,4	35,3
Поселения	17,8	19,9	23,3	28,8	29,2	31,2	30,6	30,5
<b>Распределение расходов на здравоохранение* по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	53,5	56,3	56,5	56,3	56,9	55,9	56,7	57,5
Муниципальные районы	45,7	42,7	42,2	42,1	41,3	43,9	43,2	42,5
Поселения	0,8	1,0	1,3	1,6	1,8	0,2	0,1	0
<b>Распределение расходов на физическую культуру и спорт по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	–	–	–	–	–	–	–	55,2
Муниципальные районы	–	–	–	–	–	–	–	30,4
Поселения	–	–	–	–	–	–	–	14,4
<b>Распределение расходов на социальную политику по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	н/д	51,3	н/д	50,8	49,8	50,5	50,8	42,2
Муниципальные районы	н/д	46,7	н/д	47,4	48,7	47,6	47,4	33,2
Поселения	н/д	2,1	н/д	1,5	1,5	1,9	1,8	24,6
<b>Распределение прочих расходов по типам муниципальных образований</b>								
Городские округа	н/д	36,6	н/д	35,8	37,8	44,3	49,5	54,4
Муниципальные районы	н/д	52,4	н/д	51,8	50,0	45,3	37,0	44,9
Поселения	н/д	10,8	н/д	12,4	12,2	10,4	13,5	0,7

\* До 2012 г. включительно – расходы на здравоохранение и спорт.

## Итоги реформирования местного самоуправления в РФ

В целом по Российской Федерации местные бюджеты в последние годы исполнялись с дефицитом (табл. 4.10). Что касается доли муниципальных образований, исполнявших бюджеты с дефицитом в процентах от общего их количества, то данный показатель в среднем за рассмотренный период возрастает при небольшом снижении в 2011 г. и 2012 г.

Таблица 4.10

### Исполнение бюджетов муниципальных образований РФ в 2006–2013 гг., % от общего количества муниципалитетов

Исполнение бюджета	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
С профицитом	58,0	59,0	61,0	54,0	46,1	49,5	54,0	48,1
С дефицитом	29,0	36,0	36,0	43,0	50,9	45,5	43,8	49,7
С равенством доходов и расходов	13,0	5,0	3,0	3,0	3,0	5,0	2,2	2,2

В целом внедрение новых принципов организации местного самоуправления привело к следующим результатам:

1) возросло число мелких экономически слабых муниципальных образований (главным образом на уровне поселений), обладающих в соответствии с законодательством всей системой органов управления;

2) усилилась финансовая зависимость муниципальных образований от объемов трансфертов или отчислений от регулирующих налогов, поступающих в местные бюджеты из вышестоящих бюджетных уровней. Другими словами, по-прежнему не созданы условия для укрепления финансовой самостоятельности муниципалитетов;

3) сохраняется низкая мотивация у муниципальных образований к стимулированию саморазвития из-за преобладания дотаций и субвенций в структуре межбюджетных трансфертов, а также низкой доли местных налоговых и неналоговых доходов;

4) наблюдается усиление внутренних структурных дисбалансов бюджетов разных типов муниципальных образований, происходящее по причинам сокращения доходной базы местных бюджетов, распределения средств между большим числом территориально разобщенных самостоятельных поселений в условиях игнорирования особенностей муниципальных образований разного типа.

Таким образом, устойчивость местных бюджетов в среднесрочной перспективе по-прежнему не достигнута из-за сохранения их зависимости от средств межбюджетного регулирования. Сохраняется актуальность проблем расширения налоговых полномочий регионов и муниципальных образований с целью увеличения и укрепления доходной базы их бюджетов, а также повышения заинтересованности региональных и муниципальных органов власти в результатах деятельности предприятий и организаций, функционирующих на их территории.

#### **4.2. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ С ПОЗИЦИЙ УКРЕПЛЕНИЯ ДОХОДОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ<sup>1</sup>**

##### **Дифференцированный подход к организации местного самоуправления**

Сложившаяся система местного самоуправления в России характеризуется рядом насущных проблем, требующих решения с целью укрепления местных бюджетов. Среди таких проблем следует назвать прежде всего децентрализацию доходной базы и усиление тем самым финансовой основы муниципального самоуправления, сокращение финансовых потоков между различными бюджетными уровнями, стимулирование укрепления налогового потенциала территорий, а также формирование заинтересованности региональных и местных властей в проведении экономических и социальных реформ.

В настоящее время каждое поселение имеет законодательную возможность получить статус муниципального образования, что может сопровождаться появлением многообразия муниципалитетов и, в свою очередь, обуславливает усложнение реформирования межбюджетных отношений, затрудняет выработку и применение общих механизмов, гарантирующих самостоятельность и ответственность муниципальных образований. Каждое муниципальное образование должно быть, по крайней мере, в состоянии формировать свой бюджет, свой представительный орган, иметь

---

<sup>1</sup> Параграф написан совместно с О.П. Бурматовой.

собственный устав. Если муниципалитет не способен выполнить эти требования, тогда целесообразно присоединить его к другому (ближлежащему) муниципалитету.

Поселенческий принцип, обусловленный общностью интересов граждан в обустройстве территории проживания и решении других вопросов местного значения, лежит и в основе организации местного самоуправления в странах с отлаженной системой бюджетного федерализма.

Таким образом, с целью более эффективного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения необходима градация муниципальных образований по следующим критериям:

- вид муниципального образования – город (административный центр субъекта Федерации, административный центр района, город районного значения), поселок, село, деревня, район, сельский округ;
- численность населения;
- уровень бюджетной самодостаточности.

В этом случае в зависимости от типа муниципального образования оно будет решать только те вопросы местного значения, которые ему по силам. Остальные местные вопросы должны взять на себя территориальные исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

В результате появляется возможность для решения двух основных проблем: во-первых, повысить заинтересованность жителей в осуществлении местного самоуправления в связи с приближением местного самоуправления непосредственно к ним и, во-вторых, осуществление муниципальными образованиями только посильных для них вопросов местного значения в соответствии с их финансово-экономическими возможностями.

Из этого следует, что к организации местного самоуправления следует подходить дифференцированно:

- на уровне районов и городов необходимо использовать принцип территориальной организации муниципальной власти;
- на уровне поселков, сел и сельсоветов (сельских округов) местное самоуправление организуется как муниципальная власть только при условии наличия для этого финансово-экономических предпосылок;
- в остальных случаях предпочтительна форма территориального общественного самоуправления и самоуправление через территориальные органы исполнительной власти района.

## **Оптимизация сети поселенческих бюджетов**

В свете сказанного, представляют интерес предложения, высказанные в работах Е.М. Бухвальда и К.Б. Бексултанова относительно наиболее актуальных направлений реформирования бюджетных отношений и предусматривающие следующие меры [Бухвальд, 2007; Бухвальд, Бексултанов, 2008]. Прежде всего, речь идет о необходимости предоставления экономически наиболее развитым и финансово самодостаточным регионам – субъектам РФ больше полномочий по формированию оптимальной для данных условий модели межбюджетных отношений на субрегиональном уровне.

Среди подобных полномочий важное значение может иметь полномочие по введению экономически оправданной сети поселенческих бюджетов, отвечающей реальным условиям и финансово-бюджетным возможностям конкретного субъекта Федерации и предусматривающее право на регулирование региональной сети поселенческих муниципалитетов и поселенческих бюджетов. Это позволит повысить эффективность системы внутрорегионального финансового выравнивания за счет возможности соизмерения выгод и издержек от введения самостоятельных местных (поселенческих) бюджетов, а также учесть возникающие риски, связанные с неэффективным использованием бюджетных средств.

Исходя из этого важнейшим направлением оптимизации сети поселенческих бюджетов может стать укрупнение муниципалитетов на уровне поселений, что позволило бы снять целый ряд проблем межбюджетных отношений, среди которых: сокращение числа поселений в регионе и облегчение работы с ними субъектов Федерации; рост самодостаточности новых муниципальных образований; расширение возможностей для принятия более эффективных управленческих решений в бюджетной сфере.

Целям оптимизации сети поселенческих бюджетов могут служить следующие критерии:

- минимальная абсолютная сумма гарантированных (закрепленных) налоговых доходов в год;
- минимальный процент от среднего уровня душевой обеспеченности поселений поступлениями по гарантированным (закрепленным) налоговым доходам за последние 3 года;

- максимально допустимый процент управленческих расходов, обеспечивающий надлежащее управление муниципальными финансами к абсолютной сумме гарантированных (закрепленных) налоговых доходов в год и др.

На основе данных критериев субъектам РФ рекомендуется провести анализ налогового потенциала с целью выделения трех групп муниципальных районов по финансовой обеспеченности:

- 1) стабильные и высокообеспеченные;
- 2) среднеобеспеченные;
- 3) низкообеспеченные районы [Бухвальд, Бексултанов, 2008].

В районах первого типа – стабильных и высокообеспеченных (не менее 75% поселений, отвечающих названным критериям) – следует сохранить всю сеть поселенческих бюджетов, а району передать все полномочия по их финансовой поддержке.

В районах второго типа – среднеобеспеченных (в пределах 30–50% поселений, отвечающих названным выше критериям) – следует сформировать выборочную или «очаговую» сеть поселенческих местных бюджетов: районный центр плюс еще 3–4 финансово наиболее сильных поселения. Все прочие поселения должны финансироваться на основе смет. Району в этом случае также следует передать все полномочия по их финансовой поддержке при обязательстве выдерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов и основными видами бюджетных услуг в поселениях со сметным принципом финансирования.

В районах третьего типа – низкообеспеченных (менее 25–30% поселений, отвечающих названным критериям) – должен функционировать районный бюджет, а все муниципалитеты должны финансироваться на основе смет. Району вменяется в обязанность поддерживать примерно равный уровень обеспеченности населения основными видами бюджетных расходов в поселениях, финансируемых на основе смет. При этом отказ от определенной доли поселенческих бюджетов не означает автоматическую ликвидацию соответствующего числа самих поселенческих муниципальных образований.

Очевидно, что рекомендуемый подход требует замены в федеральном и региональном законодательстве существующей правовой формы «каждое муниципальное образование имеет собственный (местный) бюджет» на следующую: «каждое муниципальное образование имеет собственный (местный) бюджет или

иной установленный действующим законодательством источник финансового покрытия закрепленных расходных полномочий». Тем самым можно было снять противоречия между существующим формально-разрешительным подходом к формированию институтов местного самоуправления и очевидной идеей экономической рациональности (обоснованности) в выборе форм организации бюджетного процесса на местах. При этом следует заметить, что сохранение сметного принципа финансирования не отрицает важности функций финансового планирования и контроля, который и в данном случае может осуществлять представительный орган местного самоуправления.

### **Наращивание налоговых доходов муниципальных образований**

К числу актуальных направлений совершенствования бюджетно-налоговых отношений относится наращивание налогового потенциала муниципальных образований. Здесь взамен «поощрительным вливаниям» из вышестоящих бюджетов требуются последовательные шаги по усилению четкого и обоснованного разграничения на постоянной основе расходных полномочий и максимально соответствующих им по-настоящему «собственных» (налоговых) доходных источников между уровнями бюджетной системы при относительно стабильном механизме межбюджетного регулирования, не стимулирующем иждивенчества на местах.

Для укрепления финансовых основ местного самоуправления можно предложить несколько путей наращивания доходов муниципальных образований:

- 1) совершенствование механизмов налогообложения, передача муниципалитетам части налоговых доходов;
- 2) законодательное ограничение централизации финансовых ресурсов на субфедеральном уровне;
- 3) создание механизмов софинансирования со стороны бюджета субъекта РФ, прежде всего инвестиционных проектов и программ;
- 4) использование в качестве дополнительных источников реализации социальных программ ресурсов коммерческих и некоммерческих организаций на законной, гласной и прозрачной основе;

5) выработка более четких критериев выделения муниципальных образований с учетом фактической и потенциальной базы местного самоуправления.

Реализация данных путей требует, прежде всего, усиления финансовой самостоятельности органов региональной и муниципальной власти посредством увеличения доли собственных налоговых источников в местных бюджетах, которые должны быть закреплены на постоянной основе за территориальными бюджетами. В этом случае соответствующие органы власти будут иметь возможность не только прогнозировать формирование налоговых доходов, но и иметь стимулы для развития производства на территории и, соответственно, увеличения доходной части бюджета. Такое налоговое регулирование послужит необходимым условием для обеспечения долгосрочной сбалансированности и самостоятельности бюджетов всех уровней бюджетной системы, сведя к минимуму финансовую помощь нижестоящим бюджетам путем упразднения некоторых форм передачи финансовых средств из федерального бюджета [Пансков, 2013]. Это, в свою очередь, требует, на наш взгляд, решения ряда важных задач.

Прежде всего необходимо изменение сложившихся подходов к распределению налоговых полномочий между уровнями власти. Речь идет о необходимости децентрализации налоговых полномочий в направлении установления более справедливого их распределения между различными бюджетными уровнями.

В настоящее время в налоговой системе преобладают федеральные налоги и сборы, что, с одной стороны, ведет к масштабным встречным потокам финансовых средств из-за необходимости их распределения, а с другой, – к снижению заинтересованности территориальных органов власти в развитии производства и расширении собственной налоговой базы. Следствием такого положения является, во-первых, усиление иждивенчества и поиск поддержки центра и, во-вторых, несовершенство управления налогами на региональном и местном уровнях как в части федеральных налогов, доходы от которых зачисляются в соответствующие бюджеты, так и при установлении многих элементов по закреплённым Налоговым кодексом региональным и местным налогам. Ситуация осложняется тем, что в Налоговом кодексе наряду с правом территориальных органов власти введения того или иного налога, установления по нему налоговых ставок, порядка и сроков уплаты, а также налоговых льгот (включая основания и

порядок их применения) существует немало ограничений в управлении региональными и местными налогами и многочисленные исключения из установленных положений.

Поэтому представляется актуальным расширение полномочий территориальных органов власти в сфере установления обязательных элементов соответствующих налогов при условии сокращения полномочий федеральных органов. Это особенно наивно по таким федеральным налогам, доходы от которых являются определяющими в наполнении доходной части региональных и местных бюджетов. В частности, следовало бы, на наш взгляд, придать обязательный характер (вместо существующего в настоящее время разрешительного характера) установления единых для всех муниципальных образований принципов отчислений в их бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов. При этом для всех местных бюджетов должны быть единые принципы разграничения доходов от федеральных и региональных налогов [Пансков, 2010]. Все это позволило бы создать необходимые предпосылки формирования надежной финансовой основы для территориальных бюджетов в части укрепления налогового потенциала и экономической заинтересованности региональных и местных органов власти в развитии производства на своей территории.

Говоря об установлении единых для всех муниципальных образований принципов отчислений в местные бюджеты от отдельных федеральных и региональных налогов, следует иметь в виду, что при единых принципах нормативы таких отчислений могут быть различными. Это обусловлено тем, что российские регионы имеют значительные различия по уровню экономического развития, в связи с чем расчет нормативов отчислений должен осуществляться с учетом особенностей каждой территории (включая численность и плотность населения, бюджетную обеспеченность, налоговый потенциал, объем доходов и расходов бюджетов и др.). В этом случае дифференцированные нормативы будут отражать и различия в устанавливаемых для каждого региона размерах отчислений от регулирующих налогов. Таким образом, речь идет прежде всего о создании равных возможностей для регионов, а не об одинаковых ставках и нормативах отчислений от регулирующих налогов.

## **Другие направления оптимизации местных бюджетов**

Важный аспект совершенствования межбюджетных отношений связан с использованием муниципального имущества [Законодательство..., 2008]. Происходящий процесс разделения межмуниципального имущества порождает дополнительные проблемы управленческого и финансово-бюджетного плана. Поселения должны быть только ответственными пользователями по отношению к объектам муниципального имущества, с правом присвоения арендных платежей, но без права отчуждения этой собственности в той или иной форме (продажа, залог и пр.). Это поможет остановить тенденцию утраты экономически и социально-значимых объектов муниципальной собственности, создав устойчивые финансовые источники и бюджетные механизмы ее функционирования.

Относительно расходов местных бюджетов представляется настоящим законодательное ограничение объема обязательных к исполнению переданных государственных полномочий, например в пределах 25% от общих расходов местного бюджета. Передаваемые же государственные полномочия выше этого порога должны реализовываться органами местного самоуправления только на добровольной основе с компенсацией органам муниципального управления полной «стоимости» передаваемых полномочий и дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.

В рамках бюджетного процесса представляется целесообразным обеспечивать долгосрочное планирование и прогнозирование развития муниципального образования, и, соответственно, и муниципальных финансов, поскольку муниципальные инвестиционные расходы (как и любые инвестиции) имеют долгосрочный характер. Это потребует не только сформулировать и обосновать цели, но и проанализировать возможности осуществления затрат как капитальных, направленных на создание объектов инфраструктуры, так и операционных, связанных с их функционированием [Клисторин и др., 2001; Пчелинцев, 2002; Суспицын, 2002].

Муниципальные образования на основе крупных городов, обладающие предпосылками для разработки и реализации научно-технических проектов благодаря наличию научных центров (НИИ, университетов и т.д.), могли бы получить полномочия не только на формирование наукоградов, но и на активное участие в развитии и поддержке инновационной деятельности в целом,

включая право на преференции реальным участникам инновационного процесса; на софинансирование перспективных разработок; на создание муниципальных фондов венчурного финансирования; на создание и обустройство муниципальных научных парков и технополисов; на целевое содействие малым инновационным предприятиям; на оказание информационно-маркетинговой поддержки различным субъектам инновационной деятельности; на участие в подготовке кадров инновационных менеджеров и пр.

### **Разграничение доходных полномочий между уровнями власти (в пользу местной)**

Реализация перечисленных направлений совершенствования межбюджетных отношений требует усиления стимулирующей составляющей межбюджетной политики, охватывающей как территории-доноры, так и регионы-реципиенты. Это позволит создать необходимые условия для формирования относительной автономии местных властей в пределах их полномочий, сократить степень дотационности в бюджетной системе страны, повысить заинтересованность и обеспечить ответственность местных органов власти за полный и своевременный сбор налогов, увеличить рост налогового потенциала, сузить сферу перераспределительных процессов в форме нормативно-долевых дотаций, субвенций и взаимных расчетов.

В литературе неоднократно отмечалось, что в области реформирования доходных полномочий результатом должен стать полный отказ от разделения налогов на «собственные», «закрепленные» и «регулирующие», а также от самого понятия «нормативы отчислений от федеральных (региональных) налогов». Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными. Федеральные налоги, без какого бы то ни было «расщепления», должны поступать в федеральный бюджет полностью; региональные налоги – только в региональные бюджеты, местные налоги – только в бюджеты муниципальных образований. Другими словами, должен выполняться принцип «один налог – один бюджет» [Казаков, 2001; Христенко, 2002].

Очевидно, что закрепление на постоянной основе каждого вида налогов за тем или иным уровнем бюджетной системы является необходимым условием обеспечения определенной устойчивости налоговой базы и фактором повышения заинтересованности в ее наращивании на местном уровне. Кроме того, это позво-

ляет осуществлять прогнозирование доходов на каждом уровне бюджетной системы. Поскольку в налоговой системе России большинство налогов неравнозначны и лишь некоторые налоги из числа широко распространенных по территории страны являются крупными (НДС, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, акцизы), то их закрепление за тем или иным уровнем бюджетной системы может сопровождаться перекосами в бюджетной обеспеченности территорий [Игудин, 2003; Поляк, 2001].

Поэтому объективному и долговременному разграничению доходов между бюджетами всех уровней способствовало бы сочетание двух применяющихся в мировой практике способов. Первый сводится к четкому разделению конкретных налогов на федеральные, региональные и местные при условии полного зачисления поступлений от каждого налога в бюджет соответствующего уровня. Второй способ предусматривает установление местных надбавок к действующим федеральным и региональным налогам. В ряде случаев, чтобы избежать чрезмерного налогового пресса, целесообразно законодательное закрепление установленных предельных размеров увеличения налоговых ставок.

Осуществление комплекса мер, опирающихся на сочетание двух названных подходов, могло бы стать первым шагом на пути формирования бюджетной системы, опирающейся на единые для всей страны принципы формирования доходной базы бюджетов всех уровней, в определенной степени сглаживать различия экономического и социального развития территорий, и решить проблему стабильности и самостоятельности муниципальных бюджетов.

В этой связи необходимо:

1) закрепить за местными бюджетами отдельные налоги, достаточные для формирования их доходов в размере не менее 70% от объема минимальных расходных полномочий. Причем долю субфедеральных, в том числе и муниципальных, органов в налоговых поступлениях следует закрепить законодательно, чтобы предотвратить неформальные согласования;

2) обеспечить полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации на местный уровень;

3) довести долю доходов (прежде всего собственных) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны до уровня не менее чем 25%.

Все эти меры привели бы к реальному улучшению условий жизни населения, повышению качества общественных услуг и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

### **Предложения по внесению ряда поправок в налоговое законодательство**

Представляется полезным внесение ряда поправок в федеральное налоговое законодательство. В настоящее время допускается возможность значительного недопоступления доходов в территориальные бюджеты, которая обусловлена сложившейся практикой предоставления федеральным законодательством отдельных льгот по региональным и местным налогам. Подобные льготы предоставляются по довольно обширному перечню налогов, что имеет следствием и осязаемое сокращение доходов территориальных бюджетов. Введение соответствующих поправок позволило бы решить проблемы наполняемости территориальных бюджетов и, соответственно, укрепления финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов.

Местный уровень должен иметь в качестве закреплённых такие налоги, на которые могут реально влиять органы местного самоуправления. Это будет стимулировать увеличение налогового потенциала территорий и обеспечивать стабильное, соответствующее возложенным на местное самоуправление функциям, поступление доходов.

Исходя из этого предлагается:

- закрепить за местными бюджетами имущественные и подоходные налоги, которые, как показывает мировой опыт, более адекватны реализации задач, возлагаемых на местное самоуправление;
- перевести некоторые федеральные и региональные налоги в разряд местных;
- изменить нормативы зачисления налоговых доходов в бюджеты различных уровней.

Следует заметить, что разграничение доходных полномочий между уровнями власти является одной из сложнейших проблем не только в России, но и в мировой практике. Это обуславливает необходимость постоянного совершенствования принципов и методов разграничения и распределения налоговых доходов между

уровнями власти. В условиях России этот процесс имеет свою специфику: достижение оптимального сочетания принципов централизации и децентрализации при распределении налоговых доходов и разграничении налоговых полномочий.

Предложения по разграничению налоговых доходов в пользу органов местного самоуправления высказываются многими авторами [Пансков, 2010, 2013; Бухвальд, Фролова, 2003 и др.]. Наиболее актуальным является следующий комплекс мероприятий по разграничению налогов.

♦ Отчисления от *налога на имущество организаций* согласно Федеральному закону № 120-ФЗ должны направляться в региональный бюджет. На наш взгляд, данный налог (до введения в субъекте Федерации налога на недвижимость) следует перевести в разряд местных. Все предприятия на территории используют местную инфраструктуру – дороги, коммунальные услуги и т.д., поэтому вполне уместно закрепить налоги, поступающие с их имущества, за местными бюджетами. Это послужило бы важным фактором обеспечения стабильности налоговых поступлений. Кроме того, необходимость данной меры обусловлена и низкой мобильностью налоговой базы.

♦ Аналогичные рассуждения касаются и *налога на имущество физических лиц*, для увеличения поступления которого требуется, в частности, законодательно установить конкретные сроки регистрации объектов строительства, по истечении которых налог должен взиматься в обязательном порядке (вне зависимости от того, зарегистрировано или не зарегистрировано соответствующее имущество). При этом на незарегистрированное в срок имущество следует предоставить право местным органам власти устанавливать повышенную ставку налога.

♦ Важным доходным источником местных бюджетов в развитых странах является *земельный налог*. Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ 100% поступлений от земельного налога закрепляется за местными бюджетами, что, на наш взгляд, правильно, а централизацию в случае необходимости нужно осуществлять только целевым образом (с введением в субъекте Федерации налога на недвижимость земельный налог, аналогично налогам на имущество организаций и физических лиц, отменяется). Местные органы власти осуществляют мониторинг своих земель, поэтому могут точнее оценить рыночную стоимость земельных участков, степень их доходности, и, соответственно, установить ставки на-

лога. Кроме того, доходы по земельному налогу очень равномерно распределены по территориям.

Для оптимизации поступлений от местных налогов предлагается целесообразным предоставить местным органам власти больше прав в регулировании ставок налогов на землю и на имущество, которое или не используется или используется не по назначению. Так, для сельскохозяйственных земель установлена льготная ставка в размере 0,3%. В то же время значительные площади сельскохозяйственных угодий (особенно вокруг крупных городов) либо заброшены, либо застроены жильем, т.е. используются не по назначению. В подобных случаях местные органы власти должны обладать правом увеличения ставки налога на неиспользуемые сельскохозяйственные земли или используемые не по назначению в пределах, установленных Налоговым кодексом.

К этому следует добавить, что требует урегулирования и вопрос своевременной регистрации права на земельные участки и паи. В настоящее время из-за высокой стоимости соответствующих процедур многие владельцы земельных участков не осуществили необходимую регистрацию своего права на находящиеся в их пользовании земли. Это же относится и к сельскохозяйственным предприятиям. В результате местные бюджеты недополучают средства в виде налогов на землю. Для решения данной проблемы было бы целесообразно предоставить на федеральном уровне право на оценку объектов недвижимости комитетам по управлению муниципальным имуществом для отдельных категорий налогоплательщиков, что способствовало бы более полному учету земель и стимулированию их вовлечения в хозяйственный оборот.

♦ *Налог на недвижимость* должен иметь, по нашему мнению, местный статус, и местные органы власти должны полностью распоряжаться поступлениями от него. Недвижимость является одним из основных ресурсов муниципалитетов. Местные органы власти могли бы использовать его как эффективный рычаг для стимулирования нового строительства, инвестиций в развитие муниципальной инфраструктуры. Налог на недвижимость наилучшим образом подходит для взимания местными органами самоуправления, поскольку объекты недвижимости лучше всего контролировать на муниципальном уровне, и, следовательно, передача названного налога в разряд местных, помимо прочего, позволила бы улучшить его собираемость.

Еще одним важным аргументом за использование налога на недвижимость как местного является и то, что именно местные власти, а не региональные, и тем более, не федеральные, обладают необходимой информацией о ситуации на местном рынке недвижимости и, соответственно, располагают всесторонней информацией относительно точной оценки ее стоимости.

Кроме того, местные органы власти должны иметь право устанавливать разные уровни ставок налогов на недвижимость в зависимости от его видов (например налог на застроенные участки, налог на жилье, налог на строения производственного назначения, налог на лесные угодья, налог на сельскохозяйственные угодья), характера использования недвижимости (производственное использование недвижимости, непроизводственное, в целях благотворительности и т.д.), социального статуса налогоплательщика, удобства расположения земель и т.д. Ставки этих налогов должны определяться местными органами власти при формировании бюджета на будущий год. Очевидно, что их величина не должна превышать законодательно установленного максимума. Предлагаемая дифференциация налога на недвижимость даст органам местного самоуправления более гибкий инструмент для регулирования социальной и экономической ситуации на данной территории.

Вместе с тем существуют определенные трудности введения налога на недвижимость, связанные, прежде всего, с необходимостью оценки рыночной стоимости имущества. Кроме того, поступления от этого налога вряд ли смогут решить полностью финансовые проблемы органов местного самоуправления. Решение проблемы наполняемости местных бюджетов требует диверсификации доходных источников, и налог на недвижимость является одним из них, хотя работу по введению местного налога на недвижимость, возможно, не следует форсировать. Поэтому в настоящее время в условиях отсутствия методологической разработанности налога на недвижимость за местными бюджетами необходимо закрепить рассмотренные выше налог на землю, налоги на имущество юридических и физических лиц.

♦ В области использования *единого налога на вмененный доход* (ЕНВД) представляется целесообразным передать органам местного самоуправления право утверждения ставок данного налога, которым до вступления в силу Федерального закона № 120-ФЗ располагали субъекты Федерации. Местные органы власти в наибольшей степени заинтересованы в сборе данного налога, по-

сколькo виды деятельности, по которым уплачивается данный налог (розничная торговля, бытовое и транспортное обслуживание населения, общественное питание и оказание населению платных услуг), более или менее равномерно распределены по территории и гарантируют стабильные доходы.

В то же время с ЕНВД в настоящее время сложилась достаточно парадоксальная ситуация, связанная с тем, что данный налог по существующему бюджетному законодательству в полном объеме поступает в бюджеты муниципальных районов и городских округов. При этом прерогатива установления данного налога принадлежит местным органам власти. Другими словами, ЕНВД фактически является местным. Однако по федеральному законодательству данный налог имеет федеральный статус, и права региональных законодательных органов (и тем более муниципальных) по этому налогу предельно ограничены. Так, местные органы власти не могут самостоятельно устанавливать основной элемент данного налога – размер базовой доходности. Они могут лишь утверждать один из корректирующих коэффициентов к данному налогу, отражающий конкретные условия деятельности местного бизнеса, причем только в сторону понижения. К тому же местные органы власти не имеют свободы действий относительно выбора видов предпринимательской деятельности, которые законодательно закреплены. То же самое относится и к срокам уплаты данного налога, устанавливаемых федеральным законодательством.

Аналогичная ситуация складывается и с *ЕНВД, взимаемым по упрощенной системе налогообложения*, а также *УСН на основе патента*. В соответствии с налоговым законодательством он является фактически федеральным, но полностью зачисляется в бюджеты субъектов РФ. В то же время условия функционирования предпринимательской деятельности на той или иной территории лучше всего известны на местах, поэтому установление и регулирование соответствующих налогов (в том числе налоговые льготы и налоговые ставки) следует передать на уровень местного самоуправления, предоставив местным органам власти права по установлению основных показателей, необходимых для их исчисления, включая базовую доходность, размер потенциально возможного к получению годового дохода, размер корректирующего коэффициента, характеризующего особенности предпринимательской деятельности и др.

Разновидностью единого налога на вмененный доход является *единый сельскохозяйственный налог*, хотя по своему экономическому содержанию он аналогичен земельному налогу. Единый сельскохозяйственный налог также, на наш взгляд, должен стать местным. Однако этот налог имеет статус регионального: он вводится в действие законом субъекта Федерации, ставка устанавливается региональным законодательным (представительным) органом. При введении сельскохозяйственного налога агропроизводители освобождаются от уплаты местных налогов, кроме части налога на имущество физических лиц и налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения. Таким образом, местные бюджеты теряют часть доходов, так как поступления от единого сельскохозяйственного налога направляются в региональные бюджеты с последующим выделением некоторой (не установленной федеральным законом) доли местным бюджетам.

Кроме того, представляется целесообразным снижение минимального уровня единого сельскохозяйственного налога, если по итогам девяти месяцев года доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции составляет менее 50%. В настоящее время эта доля должна составлять 70%. Необходимость такой корректировки обусловлена тем, что в условиях постоянного роста себестоимости сельскохозяйственной продукции многие сельскохозяйственные предприятия вынуждены заниматься другими, более прибыльными видами деятельности (торговля, строительство и пр.) и не могут перейти на уплату единого сельскохозяйственного налога, если за девять месяцев доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции составляет менее 70%.

♦ Важным источником пополнения местных бюджетов могли бы стать *акцизы*. Представляется, что было бы целесообразным и справедливым направлять в доходы местных бюджетов отдельные виды акцизов, ставки которых должны четко устанавливаться на федеральном уровне. Направление акцизов, в том числе и на местный уровень, представляется логичным, так как их объем полностью формируется за счет повышения прямых расходов населения. При таком подходе распределение доходов, получаемых за счет акцизов, соответствовало бы численности населения, проживающего в каждом муниципальном образовании.

♦ Что касается *подходного налога или налога на доходы физических лиц* (НДФЛ), то, на наш взгляд, необходимо внести неко-

торые коррективы в механизм его распределения. Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ 70% поступлений закреплялось за региональными бюджетами и только 30% – за местными. В 2014 г. эта пропорция еще сильнее изменилась не в пользу муниципалитетов. Было бы целесообразно поменять данную пропорцию и соответственно долю местных бюджетов в данном налоге увеличить и закрепить на уровне не менее 70%. Оставшиеся 30% следует направлять в региональные бюджеты.

С одной стороны, подоходный налог является одним из самых значительных налоговых доходов органов местного самоуправления; в разных странах до 90% поступлений от него закрепляется за местными бюджетами. С другой стороны, подоходный налог является одним из наиболее прозрачных индикаторов уровня жизни населения, проживающего в конкретном населенном пункте. Большая зависимость доходной части бюджета от подоходного налога стимулировала бы заинтересованность местных органов власти в росте доходов населения и повышении, тем самым, уровня жизни. В целом предлагаемое распределение подоходного налога позволило бы обеспечить сочетание действительной налоговой самостоятельности региональных и местных властей и способствовало бы укреплению единства налоговой системы страны.

С позиций интересов муниципальных образований – получателей НДФЛ – и повышения стимулирующего эффекта данного налога представляется целесообразным предоставить право субъектам Федерации совместно с налоговыми органами разрабатывать и реализовывать систему зачисления НДФЛ в местные бюджеты по месту проживания работников. Очевидно, что это потребует изменения статуса данного налога на региональный, а еще лучше – на местный. Тем самым местные органы власти получили бы не только надежный источник доходов местных бюджетов, но и действенный рычаг управления в сфере занятости «своего» населения на подведомственных территориях.

Подобные изменения в статусе НДФЛ, на наш взгляд, давно назрели. Аргументом в пользу данной меры служит также сложившийся перекос в разграничении финансовых полномочий между уровнями власти, в результате которого имеет место гипертрофированность федеральной составляющей трехуровневой налоговой системы страны в ущерб региональной и местной компонентам. В результате происходит сокращение числа налогов субфедерального и муниципального уровней. Так, последней ре-

дакцией Налогового кодекса РФ предусмотрены лишь три региональных налога – на имущество организаций, транспортный и на игорный бизнес (в целом поступления от них дают лишь 20% общих налоговых доходов субъектов РФ). Местных же налогов осталось всего два – земельный и на имущество физических лиц. Это привело к жесткой обусловленности доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Федерации отчислениями от федеральных налогов и сборов: доля таких отчислений, закрепляемых за бюджетами регионов и муниципальных образований, в доходах этих бюджетов близка к 80%.

Преимущества зачисления налога на доходы физических лиц по месту жительства очевидны. К ним можно отнести следующие [Пансков, 2005]:

- во-первых, усилится зависимость между доходами и расходами соответствующих бюджетов: анализируемый налог будет поступать в тот же бюджет, из которого налогоплательщики получают основные виды социальных услуг;

- во-вторых, будет достигнуто единообразие при зачислении данного налога, уплачиваемого физическими лицами – предпринимателями, с одной стороны, и работающими по найму, – с другой (первые сегодня уже платят налог в бюджет по месту жительства). Когда же будет восстановлено прогрессивное налогообложение доходов физических лиц, досчет налога по декларациям тоже придется осуществлять по месту жительства;

- в-третьих, упростится процедура и сократятся сроки получения налогоплательщиком законодательно предусмотренных налоговых вычетов (поскольку последние будут производиться из того же бюджета, в который поступил налог);

- в-четвертых, данный шаг послужит стимулом к развитию производства, а значит, и к появлению дополнительных рабочих мест в пригородах (и «спальных» микрорайонах) крупных городов.

Нельзя забывать и об определенных сложностях, связанных с переходом к уплате НДФЛ по месту жительства. Это, прежде всего, усложнение администрирования налога на уровне организаций, поскольку бухгалтерским службам придется вести дополнительный учет налогоплательщиков по месту жительства. Кроме того, в связи с тем, что контроль над правильностью исчисления и перечисления налога одним налоговым агентом будут осуществлять несколько налоговых органов, потребуется внесение поправок в первую часть Налогового кодекса РФ. Увеличится, очевид-

но, и объем контрольной работы налоговых органов: на них будет возложена обязанность проверять правильность не только удержания рассматриваемого налога (что делается и сегодня), но и зачисления доходов по нему в тот или иной бюджет. Все перечисленные сложности носят главным образом организационный характер и достаточно легко преодолимы.

При действующей ныне системе разграничения налогов в стране нет ни одного региона, который бы стремился привлечь на свою территорию жителей, поскольку последние для органов власти любого уровня – источник бюджетных расходов, а не фактор увеличения доходов. Зачисление налога на доходы физических лиц по месту жительства могло бы снизить неравномерность распределения налоговой базы по территории страны и привести к некоторому нивелированию различий в доходах не только муниципальных, но и региональных бюджетов [Совершенствование..., 2005].

В целом регионализация, а затем и муниципализация НДСФЛ позволили бы обеспечить должную финансовую самостоятельность региональных и особенно местных бюджетов и их устойчивое функционирование. Этому могло бы способствовать предоставление субъектам Федерации прав по управлению данным налогом, включая установление таких его важнейших элементов, как налоговые льготы и налоговые ставки. Более того, разделение НДСФЛ на три части – региональную, районную и поселенческую – дало бы возможность каждому уровню власти устанавливать свою ставку и за счет этого формировать свой бюджет. В результате у территориальных органов власти появились бы важные рычаги для регулирования трудовой миграции собственного населения и стимулирования развития производства в пригородах крупных городов [Пансков, 2010; Чиркунов, 2011].

Рассматривая проблему оптимизации НДСФЛ, представляется важным коснуться также вопроса о введении прогрессивной шкалы налога на доходы физических лиц, что особенно актуально в условиях резкого расслоения населения по уровню доходов. Анализ существующих предложений подобного рода показывает, что они сводятся, во-первых, к снижению налоговой нагрузки для тех категорий граждан, доходы которых не превышают определенно-го минимума, который должен быть установлен законодательно, и, во-вторых, к увеличению ставки налога для категорий граждан с доходами свыше 1 млн руб. в год. Переход на дифференцированную шкалу налогообложения позволит не только более равно-

мерно перераспределять налоговую нагрузку и иметь целевую ориентацию на улучшение финансового положения большинства граждан, ограниченных в размере доходов в силу специфики их работы, но и обеспечит гарантированное перекрытие выпадающих доходов бюджета от снижения налоговой ставки поступлениями налога от высокодоходных категорий граждан.

♦ К числу местных налогов целесообразно было бы отнести и *транспортный налог* в части налога, уплачиваемого физическими лицами (в настоящее время данный налог представляет собой разновидность поимущественных налогов). При этом для другой части транспортного налога, уплачиваемой юридическими лицами, сложившийся порядок зачисления следует сохранить. Эта мера не требует каких-либо дополнительных усилий, поскольку действующая бюджетная классификация такое разграничение производит, соответственно, есть возможность дифференциации поступлений между бюджетами.

♦ Наконец, местный бюджет мог бы получить еще один дополнительный источник дохода в виде *отчислений от налога на прибыль организаций* при условии увеличения размера налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в бюджеты субъектов Федерации (при условии зачисления части дополнительных налоговых поступлений в местные бюджеты) или введения налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в местные бюджеты.

♦ Давно назрела, на наш взгляд, необходимость расширить права региональных и местных органов власти в управлении *налогом на прибыль*. Речь идет, прежде всего, о снятии установленных Налоговым кодексом ограничений по снижению ставки данного налога, по которой он зачисляется в региональные бюджеты. Такие ограничения были введены в 2002 г. в качестве средства борьбы с уклонением от уплаты налогов для организаций, осуществляющих деятельность в одних регионах, но стоящих на налоговом учете – в других. В результате введения ограничительных норм масштабы налогового укрывательства сократились, однако кардинально проблема осталась не решенной. По-прежнему сохраняется актуальность законодательного закрепления за региональными органами власти права предоставлять налоговые льготы для тех организаций, которые не только зарегистрированы и поставлены на налоговый учет, но и осуществляют производственную дея-

тельность на территории соответствующего региона. При этом освободившаяся в результате применения соответствующей льготы часть средств должна быть направлена на инвестиции.

♦ Рассматривая вопросы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, нельзя не затронуть и такую проблему, как действие на территории России множества неналоговых платежей, введенных актами органов власти различного уровня и не входящих в налоговую систему страны. Это различные *сборы, платежи, административные санкции*, которые являются важным потенциальным источником формирования доходов местных органов власти.

В настоящее время количество неналоговых платежей, порядков их взимания и зачисления, сроки уплаты постоянно меняются. В связи с этим представляется актуальной разработка соответствующей законодательной базы на федеральном уровне, что позволило бы упорядочить данный вид поступлений. В частности, речь может идти о расширении фискальной базы местного самоуправления за счет сборов за пользование объектами животного мира, объектами водных биологических ресурсов, лесные сборы (вносимые сегодня в местные бюджеты лишь частично) [Караваева, 2011].

В целом совершенствование межбюджетных отношений должно предусматривать прежде всего меры по укреплению собственного налогового потенциала муниципалитетов, что невозможно без обеспечения стабильности закрепления налоговых доходов за местными бюджетами. Кроме того, необходимы меры, позволяющие не допускать прямой зависимости между фактическими и прогнозируемыми доходами и расходами бюджета и объемом получаемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Высказанные предложения, на наш взгляд, способствовали бы наращиванию собственной доходной базы местных бюджетов и уменьшению их потребности в трансфертах. Хотя это, скорее всего, и не решит всех проблем финансовой обеспеченности органов местного самоуправления, однако может послужить важным стимулом к развитию экономического потенциала муниципалитетов и внесет определенный вклад в укрепление собственной доходной базы местных бюджетов посредством повышения эффективности в сфере собираемости налогов, сокращения неравенства в бюджетной обеспеченности территорий, поддержания сбалансированности различных уровней бюджетной системы.