

Оценка изменений законодательства по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов

И.Ю. Ярцева, начальник департамента финансов администрации г. Томска, кандидат экономических наук

В последние годы в России предпринимаются попытки усиления финансовой самостоятельности и укрепления экономической независимости органов местного самоуправления. С 2011 г. некоторые изменения в части увеличения доходной базы местных бюджетов произошли в федеральном законодательстве (табл. 1). По оценкам Минфина России, в результате реализации предлагаемых мер объём дополнительных поступлений в местные бюджеты ежегодно начиная с 2014 г. составит более 67 млрд. рублей. Передаваемые налоги дадут прирост доходов местных бюджетов ориентировочно в размере 6–7% от суммы налоговых и неналоговых доходов. Доходы муниципального образования «Город Томск» предлагаемые изменения увеличат лишь на 279,7 млн. руб., или на 1,4% от суммы налоговых и неналоговых доходов.

Однако указанные изменения действующего законодательства не решат проблему обеспеченности бюджетов муниципальных образований финансовыми

ресурсами для исполнения в полной мере вопросов местного значения, как видно из вышеизложенного.

В соответствии с Федеральным законом от 25.06.2012 № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» на территории Томской области введена патентная система налогообложения с зачислением в полном объёме в местные бюджеты [1].

Введение с 1 января 2013 г. патентной системы налогообложения на федеральном уровне предусмотрено в целях постепенного перехода налогоплательщиков на уплату данного налога в связи с установленной отменой единого налога на вмененный доход с 1 января 2018 года.

При этом следует отметить, что переход на налогообложение в виде патента носит добровольный и заявительный характер, ставка при патентной системе налогообложения установлена ниже ставки единого налога на



вмененный доход. В настоящее время оценить влияние указанных изменений на поступления доходов в бюджеты муниципальных образований не представляется возможным. Но, по предварительным оценкам, данные изменения приведут к выпадающим доходам местных бюджетов по единому налогу на вмененный доход и налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Несмотря на предполагаемое введение с 1 января 2014 г. налога на недвижимость физических лиц, начнут взимать его не во всех муниципальных образованиях. Введение его на всей территории Российской Федерации пред-

Таблица 1
Оценка влияния изменений федерального законодательства на формирование доходов бюджета на примере муниципального образования «Город Томск»

Год	Изменения Федерального законодательства	Норматив, %		Прирост доходов местных бюджетов по оценке МФ РФ, млн. руб.	Прирост налоговых и неналоговых доходов муниципального образования «Город Томск», %	Прирост налоговых и неналоговых доходов муниципального образования «Город Томск», млн. руб.	Справочно: компенсация выпадающих доходов муниципального образования «Город Томск», млн. руб.
		действующий	с учетом изменений законодательства				
2011	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	90	100		0,8	47	
	Страховые взносы (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой)	26	34		косвенно повлек уход выплаты заработной платы в «тень», неуплату налога на доходы физических лиц, сокращение налоговой базы по единому налогу на вмененный доход (темп роста налоговых доходов г. Томска – 5%, инфляция – 6,1%)		
	Федеральные льготы по местным налогам (налог на имущество физических лиц, земельный налог)					-130,9	
Итого						-83,9	
2012	Государственная пошлина за юридически значимые действия, связанные с транспортными средствами	100	-		-2,1	-122,2	152,2
	Денежные взыскания (штрафы) за правонарушения в области дорожного движения	100	-		-0,7	-41,9	
	Налог на доходы физических лиц, подлежащий зачислению в бюджеты городских округов	30	20				
Итого						-164,1	
2013	Единый сельскохозяйственный налог	70	100	1 300	0,001	0,3	
	Денежные взыскания (штрафы) за нарушение муниципальных правовых актов	-	100	1 000	0,0001	0,5	
	Патентная система налогообложения	-	100	1 000	0,1	4,6	
	Отмена льгот по земельному налогу в связи с изъятием земель из льготного налогообложения (земельные участки, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд)		0,3	3 000	0,2	11	
Итого						16,4	
2014	Аренда и продажа земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена	80	100	15 600	2,0	114,3	
	Акциз на автомобильный бензин, производимые на территории РФ прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей	-	дифференцированный норматив не менее 10% налоговых доходов бюджета субъекта РФ от указанного налога	41 900	0,0001	0,2	
Итого						114,5	
2016	Плата за негативное воздействие на окружающую среду	40	55	3 700	0,01	1,5	
Итого						1,5	

полагается продлить до 2018 г., в связи с чем не представляется возможным в настоящее время оценить его влияние на доходную базу местных бюджетов, а также понять, насколько он сможет компенсировать поступающие в настоящее время налоги на имущество физических лиц и земельный. О передаче налога на имущество организаций на муниципальный уровень речь вообще не идёт.

Вот и все изменения, произошедшие на федеральном уровне для увеличения доходной базы муниципалитетов. Часть возможностей по передаче финансовых ресурсов муниципалитетам, в свою очередь, была передана субъектам Федерации.

Основные направления повышения бюджетной обеспеченности местных бюджетов, определенные федеральным законодательством, к сожалению, носят рекомендательный характер. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» они предусматривают:

– совершенствование специальных налоговых режимов для обеспечения приоритетного зачисления поступлений в местные бюджеты;

– оптимизацию (сокращение) федеральных льгот по региональным и местным налогам на основе их инвентаризации и анализа эффективности;

– направление в доходы бюджетов поселений и городских

округов 100%-ных денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение правил благоустройства территорий поселений и городских округов;

– возможность зачисления в местные бюджеты поступлений от налога на имущество организаций [2].

Однако региональные органы власти на практике также находятся в зависимости от федерального центра, как и муниципальные образования. И они не обеспечены в достаточной степени доходными источниками, так как система межбюджетных отношений как на уровне субъекта Федерации, так и на уровне муниципальных образований имеет единую методику, которая не стимулирует субъекты Федерации наращивать налоговый потенциал, а те, в свою очередь, не заинтересованы в наращивании налоговых потенциалов муниципалитетов.

Так, например, бюджету муниципального образования «Город Томск» с 2009 г. устанавливается дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, который, к сожалению, ежегодно снижается. В 2009 г. он составлял 8,9151%, в 2013 г. – 4,19%.

Городской думой Томска как субъектом законодательной инициативы в рамках реализации Указа Президента № 601 в 2012 г. была подготовлена законодательная инициатива об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Томской области в раз-

мере 100% от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и от налога на имущество организаций в целях увеличения доходной базы местных бюджетов Томской области.

Думой Томской области принят закон от 14.11.2012 № 208-ОЗ «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Томской области от отдельных федеральных налогов» о передаче на местный уровень с 2013 г. налога, уплачиваемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, **лишь в размере 30%**, что дополнительно увеличит доходы бюджета города в 2013 г. на 298,3 млн. руб., или на 5,2% от налоговых и неналоговых доходов. Этот же закон увеличивает единый норматив отчислений от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых с 25 до 100%, за счет чего доходы бюджета города в 2013 г. дополнительно вырастут на 17,1 млн. руб., или на 0,3%.

При этом только изменения федерального законодательства в части Закона «Об образовании» привели к росту расходов местных бюджетов. Так, в бюджете г. Томска в 2013 г. предусмотрены средства на реализацию Федерального закона от 28.02.2012 № 10-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» в сумме 93,9 млн. руб. на увеличение финансового обеспечения муниципальных дошкольных учреждений в связи с изменени-

ем состава оплаты родителями, а также на финансовое обеспечение негосударственных дошкольных учреждений в части общеобразовательных программ.

Основная проблема системы межбюджетных отношений, существующей на настоящий момент, состоит в том, что соотношение трансфертов на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и трансфертов, не имеющих выравнивающего эффекта, но при этом не создающих стимулы к развитию, составляет в 2012 г. 6 к 94, т.е. 6% – дотации, 94% – субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты. Так, муниципальное образование «Город Томск» исполняет 74 целевых межбюджетных трансферта, по каждому из которых определен администратор, ведется отдельный учет, начиная с плановых назначений и заканчивая первичной документацией. Также продолжается постоянный рост полномочий, возложенных федеральным законодательством на органы местного самоуправления без должного финансового обеспечения, и исполнение органами местного самоуправления увеличивающегося количества государственных полномочий, переданных федеральным центром и субъектами РФ без финансирования функций на их администрирование.

Количество государственных полномочий, переданных муниципальному образованию «Город Томск», увеличилось с 15 в 2008 г. до 21 в 2012 г., а количество субвенций на их ад-

министрирование – с 6 в 2008 г. до 7 в 2012 г. Таким образом, в 2012 г. 14 государственных полномочий осуществлялось муниципальным образованием «Город Томск» без финансового обеспечения на их администрирование, т.е. за счет отвлечения ресурсов органов местного самоуправления.

Следует отметить, что при делегировании полномочий численность работников государственных служащих Российской Федерации не уменьшается, а муниципальные образования вынуждены кроме своих полномочий исполнять тем же составом как переданные, так и возложенные на них полномочия.

Доминирование целевых трансфертов, значительный объем делегированных полномочий, сопровождаемый передачей субвенций, не оставляют муниципальным образованиям финансовых источников и административно-управленческого потенциала для проведения собственной политики и реализации собственных целей.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что не создаются достаточные предпосылки для повышения заинтересованности муниципальных образований как в развитии налогового потенциала территории, так и в развитии инфраструктуры муниципальных районов и городских округов, что ведет к иждивенческому настрою муниципальных образований.

Теперь обратимся к тем муниципальным образованиям, которые, во-первых, являются ре-

гиональными центрами и имеют самую высокую бюджетную обеспеченность, по которым осуществляется выравнивание всех муниципальных образований, а во-вторых, которые развивали инфраструктуру – транспортную, инженерную, социальную, в русле обозначенных Президентом Российской Федерации основных направлений бюджетной и налоговой политики, а теперь не получают достаточных средств на ее содержание? Так, в г. Томске за период 2008–2012 гг. произошло увеличение:

- количества мест в детских дошкольных учреждениях – на 7 175 ед., или на 56%; их общее число в 2012 г. составило 19 992 места;

- протяженности улично-дорожной сети – на 48,8 км, или на 7%; она достигла в 2012 г. 798,1 км;

- количества светильников уличного освещения – на 2 202 ед., или на 12%; в 2012 г. в городе насчитывалось 20 409 светильников.

В 2012 г. все 20 муниципальных образований Томской области являлись дотационными, хотя в 2008 г. 4 из них были донорами. При этом на уровне федерального центра и субъектов Федерации говорят, с одной стороны, о необходимости уменьшения долговой нагрузки бюджетов, с другой стороны, продолжают увеличивать полномочия и сокращать доходные источники, даже не позволяя зарабатывать средства, при этом исключив возможность размещения свободных остатков средств бюджета на де-

позитях в коммерческих банках, (это не касается недотационных муниципальных образований).

Передача 10% налога на доходы физических лиц с 2012 г. с местного уровня на уровень субъекта Федерации также свидетельствует о незаинтересованности федерального центра в сокращении дотационности местных бюджетов.

Известно, что инвестиционная привлекательность любой территории – региона, города, поселения – напрямую зависит от оптимальной налоговой политики государства и результатов деятельности малого и среднего бизнеса. Органы местного самоуправления осуществляют поддержку малого и среднего предпринимательства в соответствии с полномочиями, определенными Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3]. Однако налог, уплачиваемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, зачисляется в два уровня бюджета: в бюджет субъекта Федерации и в местные бюджеты. Муниципальные образования не заинтересованы в оказании поддержки малому и среднему бизнесу, не имея достаточных финансовых ресурсов, а субъекты Федерации, наоборот, имея средства, не заинтересованы в поддержке бизнеса в полном объеме. Таким образом, происходит дисбаланс доходов бюджетов и интересов бизнеса.

В подтверждение сказанному следует добавить, что есть еще один Указ Президента от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации», в соответствии с которым к показателям оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации относятся: «оборот продукции (услуг), производимой малыми предприятиями, в том числе микропредприятиями, и индивидуальными предпринимателями» и «объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств)», т.е. мы наблюдаем те же показатели, характеризующие развитие экономики [4]. В случае зачисления налога в связи с применением упрощенной системы налогообложения в местные бюджеты органы местного самоуправления будут иметь и полномочия, и финансовые ресурсы для поддержки малого и среднего бизнеса.

Таким образом, в целях стимулирования муниципальных образований в наращивании налогового потенциала, их заинтересованности в привлечении инвестиций, исключения дисбаланса интересов бюджета и бизнеса необходимо обеспечить муниципальные образования собственными ресурсами, в связи с чем предлагается следующее.

1. Мировой опыт государств с федеративным устройством свидетельствует о том, что основой для формирования местных

бюджетов там являются налоги на доходы физических лиц с минимальным зачислением в 50%. В целях стимулирования модернизации и технологического обновления отечественной экономики необходимо обязать субъекты Федерации передавать в местные бюджеты налог на доходы физических лиц в объеме не менее 50%, а также установить направление расходов на инвестиции, модернизацию и технологическое обновление экономики с учетом положительной динамики двух показателей, один из которых – увеличение числа жителей муниципального образования, в т.ч. положительное сальдо миграции населения трудоспособного возраста, а второй – рост инвестиций в основной капитал (рост количества рабочих мест).

2. Необходимо установить норматив зачисления в местные бюджеты от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 100%.

3. Целесообразно было бы отменить предоставленные федеральным законодательством льготы по местным налогам.

Так, сумма выпадающих доходов бюджета г. Томска в связи с предоставлением льгот на федеральном уровне по местным налогам (земельному и на имущество физических лиц) выросла с 180,8 млн. руб. в 2009 г. до 188,3 млн. руб. в 2010 году.

4. На наш взгляд, следует продолжить пересмотр перечня земель, изъятых из оборота и

выведенных из налогообложения земельным налогом.

Например, из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности зданиями, строениями и сооружениями, в которых размещены военные суды, земельные участки учреждений органов Федеральной службы исполнения наказаний, земельные участки, предоставленные для нужд связи, организаций транспорта, в том числе морских, речных портов, вокзалов, аэродромов и аэропортов, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, терминалов и терминальных комплексов в зонах формирования международных транспортных коридоров, земельные участки, занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия и др.

5. Необходимо передать местным бюджетам 100% налога на имущество организаций (до введения налога на недвижимость) поэтапно, начиная с налога на имущество организаций, расположенных в жилых комплексах и деловых центрах, находящихся в границах муниципальных образований.

Таким образом, данные изменения повлекут увеличение поступлений в бюджеты муниципальных образований, повысят заинтересованность в развитии налоговой базы территорий и инфраструктуры муниципальных образований, а также будут способствовать усилению стимулирующей роли межбюджетных отношений, что было отмечено Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в качестве приоритета Основных направлений бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов.

Повышение прозрачности бюджетов и бюджетного процесса — еще одна важнейшая задача, поставленная в Бюджетном по-

слании Президента Российской Федерации. В целях информирования граждан и бизнеса о направлении уплачиваемых ими налогов необходимо продолжить формирование интегрированной информационной системы «Электронный бюджет» [5]. Обеспечение требуемого уровня прозрачности бюджета и бюджетного процесса возможно достичь с использованием систем управления муниципальными финансами, предоставленными компанией «БФТ». Так, например, с помощью системы «АЦК-Планирование» реализована выгрузка сведений об учреждениях на Официальный сайт для размещения информации о государственных (муниципальных) учреждениях.

Для выполнения поставленной Правительством Российской Федерации задачи о вхождении России в двадцатку самых привлекательных стран по условиям ведения бизнеса необходимо уже сегодня принимать серьезные меры по созданию благоприятного и делового климата в муниципалитетах.

Литература:

1. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
2. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
4. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
5. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию РФ от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах».