

**Красницкий Б. Р.**

*аспирант,*

*Российская академии предпринимательства*

*e-mail: 3xboris@mail.ru*

## **К вопросам о доходных полномочиях органов местного самоуправления**

*В статье рассматривается сложившаяся ситуация в области регулирования полномочий по формированию доходной части бюджетов муниципальных образований, а также приведен анализ реформы местного самоуправления. Предложены направления развития системы местных налогов, которая будет способствовать удовлетворению различных потребностей местных сообществ.*

**Ключевые слова:** *муниципальное образование, органы местного самоуправления, доходные полномочия, трансферт, централизация, децентрализация, собираемость налогов, местные налоги.*

**Krasnicky B. R.**

*postgraduate student of the Russian academy of entrepreneurship*

## **To questions on profitable powers of local governments**

*In article the current situation in the field of regulation of powers on formation of a profitable part of budgets of municipal unions is considered, and also the analysis of reform of local government is resulted. Directions of development of system of local taxes which will promote satisfaction of various requirements of local communities are offered.*

**Keywords:** *municipal union, local governments, profitable powers, a transfer, centralization, decentralization, a collecting of taxes, local taxes.*

Необходимость в удовлетворении хозяйственных, культурных и иных потребностей населения невозможна без деятельности органов местного самоуправления (далее ОМСУ – Б.К.), так как выполнение данных функций невозможно управлением из единого центра, особенно в условиях такой огромной и многонациональной страны как РФ. Для осуществления своей деятельности ОМСУ необходимы финансовые ресурсы, которые ОМСУ способны сформировать, прежде всего, за счет исполнения доходных полномочий.

Под доходными полномочиями следует понимать права и обязанности органов местного самоуправления по получению доходов,

установленных законодательством Российской Федерации. В ст. 55 Закона № 131-ФЗ определены источники доходов местных бюджетов, которые можно сгруппировать следующим образом:

1) Доходы, поступившие из стабильных и предсказуемых источников, закрепленных на постоянной основе (собственные располагаемые доходы).

2) Средства, бюджетов вышестоящих уровней переданные в виде межбюджетных трансфертов.

3) Субвенции местным бюджетам на финансовое обеспечение исполнения делегированных полномочий.

4) Заемные средства.

Принцип бюджетного федерализма предусматривает ту или иную степень децентрализации доходных полномочий (в том числе и налоговых) с целью обеспечения некоторой финансовой самостоятельности ОМСУ. В широком смысле уровень финансовой самостоятельности ОМСУ зависит от доходов, полученных из стабильных и предсказуемых источников, закрепленных за ними на постоянной основе и которыми ОМСУ могут самостоятельно распоряжаться при исполнении их расходных полномочий.

Министр регионального развития федерального правительства Д. Козак, в выступлении на Совете Федерации с предложением о реформе отношений центра и субъектов сказал следующее: «...регионам надо дать больше самостоятельности и финансов, но усилить контроль за ними и спрос за «конечный результат»<sup>1</sup>.

Однако при декларировании необходимости придания большей самостоятельности местным органам власти на деле происходит обратный процесс. Муниципальная власть все чаще воспринимается как ненужная, обременительная прослойка, что наглядно можно продемонстрировать, проанализировав долю располагаемых доходов местных бюджетов в ВВП России. Начиная с 2003 г. эта доля располагаемых доходов местных бюджетов непрерывно уменьшается, при этом важен характер данного уменьшения — наиболее значительное сокращение доли располагаемых доходов местных бюджетов было зафиксировано в 2005 г. — 5,5% по отношению к 2004 г. — 6,1%; что связано с перераспределением бюджетных доходов.

Тенденция уменьшения доли доходов местных бюджетов в ВВП страны имеет две основные причины:

1) Характер экономического развития страны.

---

<sup>1</sup> Успешное социально-экономическое развитие регионов (Козак, 2007 г., с. 2).

2) Курс на централизацию доходных полномочий в процессе реформирования системы муниципальных образований.

Широко известным является тот факт, что значительное влияние на динамику ВВП оказывает экспорт углеводородного сырья. Неравномерность размещения по территории страны нефти и природного газа определяет необходимость централизации доходов от их продажи. При этом нужно отметить, что на протяжении 2000-х гг. весь прирост ВВП распределялся преимущественно в пользу федерального бюджета. Фактически это означает, что экономический рост в стране никак не повлиял на доходную часть бюджетов муниципальных образований. Можно сделать вывод о том, что в ходе муниципальной реформы в России сформировалась модель трансфертозависимого муниципального образования. При этом изменилась структура безвозмездных поступлений, в результате закрепления четкого порядка предоставления межбюджетных трансфертов изменилось соотношение между целевыми и нецелевыми трансфертами с существенным перевесом в пользу первых, что фактически означает сужение для муниципальных образований рамок, в которых они могут самостоятельно определять бюджетную политику. Если в 2003 доля нецелевых трансфертов составляла 52,5% в общем объеме безвозмездных перечислений, то в 2007 г. она уменьшилась до 24,1%

Условия кризиса заставляют пересмотреть этот подход к управлению на местах. Из статьи Президента страны Д.А. Медведева «Россия вперед», вышедшей в Газете.ру 10 сентября 2009 г., следует, что если мы хотим преодолеть «застарелую привычку полагаться в решении проблем на государство, не допустить рецидива центробежных тенденций, искоренить вековую коррупцию, разрушить патерналистские настроения, безынициативность, дефицит новых идей, обеспечить энергоэффективность и улучшить экологическую ситуацию, наконец привить вкус к правовой культуре, то от государства в ближайшее время потребуются серия решительных действий «снизу». Необходимо оптимизировать доходные полномочия ОМСУ с тем, чтобы большинство, а не единицы, могли в полном объеме и на высоком уровне удовлетворять потребности местных сообществ за счет собственных располагаемых доходов. С научной и практической точки зрения невозможно устойчиво развиваться, полагаясь на финансовую поддержку федеральных органов.

Как видится, основой для устранения рисков кроющихся в централизации доходных полномочий может стать полный и всесторонний анализ особенностей регионов, их кадастровая оценка и паспортизация. Паспортизация регионов и территорий началась в 2000-е годы

по решению Совета Федерации, однако к настоящему времени готовы энциклопедии лишь 3 субъектов РФ – Свердловской области (2003 г.) (Экономическая энциклопедия, 2003 г.) Республики Башкортостан (2004 г.) и Волгоградской области (2005 г.).

Положительным примером проведения паспортизации регионов служит Свердловская область, ее энциклопедия, подготовлена по 6 направлениям:

- общая характеристика региона (включает оценку географического, природно-климатического, ресурсного и инфраструктурного состояния области, ее административное деление, подробную характеристику населения области и другие показатели);
- административное регулирование и перспективы развития области (дан всесторонний анализ законодательных, исполнительных и судебных органов власти области, особенности их взаимодействия с федеральными органами, муниципалитетами и населением), оценка межрегиональных возможностей и геополитических позиций области;
- экономический потенциал региона (представлен динамикой показателей развития области за последние 10–15 лет, отраслевой и территориальной структурой экономики, состоянием производственной инфраструктуры и описанием направлений их развития). Всесторонне оценены финансовые и инновационные возможности области.
- социально-политическая обстановка в области и ее возможности позитивно влиять на социально-экономическое развитие.
- торговый бизнес в регионе (оценен по формам торговли и общественного питания, состоянию отдельных сегментов рынка – недвижимости, автомобилей, стройматериалов, продовольственных товаров, ценных бумаг)
- ведущие бизнес – структуры области.

Паспорт региона и принятие принципиальных решений в области реформирования системы имущественного налогообложения (в структуре налоговых доходов местных бюджетов доходы от налога на землю и налога на имущество физических лиц составляют около 12%, в то время как по оценкам специалистов уровень собираемости<sup>2</sup> местных налогов в настоящее время составляет 30–40% от их возможного

---

<sup>2</sup> Под собираемостью стоит понимать – соотношение между величиной реально собранных налогов и величиной налогов, которые должны быть собраны в соответствии с величиной налогооблагаемой базы и налоговыми ставками, предусмотренными налоговым законодательством страны.

объема), могли бы стать реальной основой для социально-экономического развития.

Исторически главенствующую роль в системе местного налогообложения играет овеществленный капитал налогоплательщика (земельный налог; налог на имущество физических лиц). Огромный фискальный потенциал движимого и недвижимого имущества обусловлен несколькими факторами: визуальная определенность, стабильность и долгосрочность существования, обязательная государственная регистрация текущего состояния и происходящих изменений правового статуса, а также формирующиеся в условиях рынка, высокие стоимостные параметры. Еще Адам Смит предлагал перенести основную часть налогового бремени с прибыли и заработной платы на земельную ренту. Это, по его мнению, должно было обеспечить устойчивое экономическое развитие.

Корпорацией «Парус» разработан проект «Управление муниципальным образованием» направленный на повышение уровня собираемости местных налогов. При реализации проекта сотрудниками корпорации был оценен потенциал местных налогов в одной из пилотных зон по объективным первичным учетным данным: плановые показатели объемов поступлений от земельного налога были в 4 раза меньше его реального потенциала, рассчитанного по всем объектам и субъектам налогообложения. Аналогичная ситуация наблюдается и с налогом на имущество физических лиц.

Можно выделить следующие причины названного явления:

1) В данных, полученных ИФНС (Инспекция Федеральной Налоговой Службы) из ФГУ ЗКП (Федеральное Государственное Учреждение «Земельная Кадастровая Палата»), не отражаются результаты кадастровой оценки земель поселений.

2) В ИФНС отсутствуют (утрачены) или требуют уточнения сведения о земельных участках, правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на которые оформлялись органами МСУ до 1999 года.

3) Часть земельных участков не проходит идентификацию в ИФНС из-за наличия расхождений в данных подаваемых Роснедвижимостью и Росрегистрацией и, соответственно, не учитывается как объект налогообложения.

4) Часть земельных участков прошла межевание и была занесена в кадастр. Однако в едином государственном реестре прав (ЕГРП), который ведет Росрегистрация, в силу различных причин сведения о них не попали, т.к. регистрация прав — дело добровольное. Далее, ограничителем выступает технологический регламент ФНС, согласно которому зе-

мельный участок не учитывается как объект налогообложения, если нет подтвержденных сведений о собственнике из Росрегистрации.

5) Отсутствует учет объектов налогообложения земельных участков, находящихся в общей долевой собственности пайщиков сельскохозяйственных предприятий.

6) Размеры учитываемого землепользования по данным из единого государственного реестра земли (ЕГРЗ) Роснедвижимости меньше фактического использования земельных участков, определяемого по данным муниципального учета (похозяйственного) в администрациях МО.

7) Налоговая база по налогу на имущество физических лиц сформирована на основании сведений, представляемых органами технической инвентаризации начиная с 1992 года, но значительная часть недвижимого имущества введена в эксплуатацию позже и частично отсутствует в учете.

8) Большое количество зданий, строений и сооружений возведено вновь или перестроено. Значительная часть не введена в эксплуатацию и не поставлена на учет в органах технической инвентаризации, несмотря на то, что объекты эксплуатируются.

9) Переоценка инвентаризационной стоимости производится формально на основании коэффициентов без учета реального состояния объекта<sup>3</sup>.

10) Отсутствие, отвечающей современным требованиям, методики кадастровой оценки недвижимости — В.В. Путин при обсуждении отчета о деятельности Правительства Российской Федерации за 2009 г. так охарактеризовал ситуацию: «...Но сфера не урегулирована, а это ведет к тому, что и регионы, и федеральные службы заказывают кадастровую оценку. И в зависимости от этой кадастровой оценки, которую неизвестно как проводят, надо платить налоги, и арендную плату. И это, конечно, очень коррупционная сфера. В разы, повышается арендная плата для некоторых предприятий и учреждений, и это никуда не годится. В ближайшее время нужно будет и закон поправить, и возложить право оценки земли только на субъекты Российской Федерации, исключив из этого процесса соответствующие федеральные службы. С этими предложениями мы выйдем в ближайшее время»<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Лопарев А.А., директор региональных проектов корпорации «Парус», Управа № 8, октябрь 2008г.

<sup>4</sup> Фрагмент публикации в «Парламентской газете» от 23 апреля 2010 года. URL: <http://pnp.ru/newspaper/20100423/2997.html>.

Тем самым, местные налоги являются эффективным инструментом пополнения доходной части местных бюджетов. Однако без инициативы, проявленной ОМСУ, использовать потенциал местных налогов не представляется возможным. Реальная самостоятельность местного сообщества зависит от наличия у него собственных источников доходов, среди которых первое место должны занимать местные налоги и сборы (ст. 61 Бюджетного кодекса РФ).

**Используемые источники**

1. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). – М.: «Деловой двор», 2010 г.
2. Коростелев С.П. Кадастровая оценка недвижимости – М.: Маросейка, 2010.
3. Фонд Института Экономики Города Аналитический доклад: Анализ влияния реформ местного самоуправления и реформ межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований РФ. – М., 2009.
4. Лопарев А.А. Бюджет любит счет. Проблемы и пути решения задачи повышения сбалансированности местных бюджетов. Управа № 8, октябрь 2008 г.