ВОЗМОЖНОСТИ РОСТА ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 336.025

Н.Ю. КОРОТИНА

Проблема формирования финансовой базы местного самоуправления является одной из актуальных задач, стоящих перед государством. На современном этапе наблюдается фактическая экономическая несостоятельность большинства муниципальных образований, что подтверждается данными официальной статистики и реальной практики управления. Практически половина всех муниципальных образований в Российской Федерации исполняется с дефицитом (в 2009г. – 43%, 2010г. – 50,9%, 2011г. – 47,5%). При этом 59% доходов местных бюджетов формируются за счет межбюджетных трансфертов [9].

В научной дискуссии по поводу финансовой независимости и устойчивости местных бюджетов широко распространено мнение, что перечень и налогооблагаемая база местных налогов изначально недостаточны для финансирования расходов местного характера.

Действительно, доходы от местных налогов не являются определяющими при формировании местных бюджетов. К примеру, поступления от налога на имущество физических лиц в городских округах составляют около 0,5% налоговых доходов, в поселениях этот показатель несколько выше – 1,7%. Поступления от земельного налога более значимы для муниципалитетов. В городских округах земельный налог формирует 13,4% налоговых доходов, в поселениях – 38,4%.

Указанные данные являются, безусловно, невысокими, но все же, позволяют говорить о том, что увеличение поступлений от местных налогов является важным источником мобилизации доходов местных бюджетов.

Для повышения самостоятельности муниципальных образований, расширения возможностей их развития необходим поиск и реализация внутренних резервов формирования собственных доходов. О необходимости поиска резервов укрепления доходной базы местных бюджетов неоднократно говорилось в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации. В частности, в Бюджетном послании Президента Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике 2013–2015 гг.» говорится: «... органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов» [5].

Внутренние резервы роста поступлений доходов муниципальных образований находятся в области налоговых и неналоговых доходов бюджета.

Рассмотрим комплекс возможных мер по расширению доходной базы за счет местных налогов.

Первая мера – введение в экономический оборот неучтенных земельных и имущественных объектов.

В число данных объектов входят самовольно занятые земельные участки, возведенные без разрешающих документов строения, расхождение по площадям земельных участков и недвижимого имущества, реконструкция, перепланировка, изменение назначения, бесхозное содержание зданий, строений, сооружений, жилых и нежилых помещений, отсутствие данных по новым владельцам объектов.

Приведем некоторые примеры по разным регионам Российской Федерации. В Александровском муниципальном районе Владимирской области (в состав входят 8 поселений, численность населения 112 тыс. чел.) не облагаются налогами около 44 тысяч объектов [11]. В Московской области (на территории нескольких муниципальных образований) находятся 12000 дачных и садоводческих товариществ, из них менее половины поставлены на кадастровый учет. В Горетовском сельском поселении Московской области поставлены на учет около 1700 субъектов недвижимости, в то время как фактическое их число около 19000. В целом, по оценкам экспертов, на более чем 30% дачных и индивидуальных жилых домов не оформлены надлежащим образом права собственности [7].

Неучтенные дачные и индивидуальные строения больше характерны для поселений, в то время как в городских муниципальных образованиях существуют другие проблемы. Среди них: размещение автомобильных стоянок и парковок без правоустанавливающих документов, несдача в эксплуатацию многоквартирных домов, в которых фактически проживают жильцы, непостановка на учет объектов, у которых отсутствует регистрация под предлогом незавершенного строительства, самовольное возведение строительных объектов.

Так, в городе Воронеже на сегодняшний момент насчитывается 49 крупных самовольных построек, что составляет 10% от общего числа возводимых в областном центре объектов капитального строительства. Представляется, это подобная ситуация характерна для большинства крупных российских городов.

В бюджете города Краснодара потери от отсутствия регистрации объектов физическими лицами якобы по причине незавершенного строительства составляют около 200 млн руб. в год [8].

По оценкам Министерства финансов Республики Коми, муниципальные образования республики ежегодно недополучают налог на имущество физических лиц в размере около 16 миллионов рублей [12] ввиду неполного учета недвижимого имущества граждан в органах государственной регистрации.

Указанные проблемы могут быть решены путем проведения инвентаризации и постановки на муниципальный учет земельных и имущественных объектов. Для этого можно использовать различные способы:

– во-первых, содействовать гражданам в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физических лиц, скорректировав процедуру юридического оформления и постановки на кадастровый учет недвижимости, принадлежащей физическим лицам;

– во-вторых, выявлять собственников неучтенного имущества и земельных участков, проводить разъяснительной работы с физическими лицами, являющимися потенциальными плательщиками налогов;

– в-третьих, создать рабочие группы по выявлению незарегистрированных объектов недвижимости.

Так, в Воронежской области в Инспекции государственного строительного надзора разрабатывается ведомственная целевая программа «Легализация объектов самовольного строительства» для оптимизации процедуры оформления недвижимости. Реализация этой программы позволит ввести в экономический оборот неучтенные земельные и имущественные объекты, обеспечить их рациональное и эффективное использование, увеличить поступления от имущественных налогов в бюджеты муниципальных образований.

В качестве второй меры по расширению доходной базы местных бюджетов может выступать *повышение качества информации об объектах налогообложения и совершенствование информационного обмена* между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами [2].

Указанная проблема может быть решена путем актуализации данных о земельных и имущественных объектах посредством проведения инвентаризации и постановки на муниципальный учет земельных и имущественных объектов, уточнения сведений по ним, а также сравнению этой информации с базой данных регистрирующих, инвентаризирующих и налоговых органов.

Подобный опыт существует в Мытищинском муниципальном районе Московской области уже с 2006 года. В районе были созданы информационно-консультационный сектор управления земельно-имущественными отношениями и рабочая группа, в которую вошли представители администрации района, специалисты ИФНС и Роснедвижимости. В результате работы в 2006 году фактически был обеспечен сбор земельного налога в сумме 307,34 млн рублей при первоначальном плане 135 млн рублей. За три квартала 2007 г. при запланированном объеме сбора земельного налога в 405,5 млн рублей поступило 443 млн рублей. Затраты на содержание группы, закупку оборудования и накладные расходы составили около 8 млн руб. То есть эффективность сбора земельного налога в условиях деятельности рабочей группы в 2006 г. увеличилась в 21 раз [3].

Как показывает опыт Мытищинского района, потенциал роста местных имущественных налогов оценивается на уровне 70%, при этом объем затрат не превышает 10–15% прироста доходной базы бюджета по имущественным налогам [2]. К сожалению, практика реализации подобного

опыта в большинстве муниципальных образований отсутствует.

Следующей значительной проблемой при формировании доходов местных бюджетов является занижение стоимости земельных и имущественных объектов при их налогообложении.

В качестве меры по расширению доходной базы местных бюджетов может выступать *переход* к исчислению *налоговой базы по имущественным налогам на основе кадастровой стоимости земельных участков и объектов недвижимости, определяемой на основе рыночной стоимости в процессе государственной кадастровой оценки.*

Инвентаризационная стоимость объектов налогообложения не соответствует их рыночной стоимости из-за отсутствия в методике ее определения учета информации о рынке недвижимости и информации о местоположении объекта недвижимости.

Инвентаризационная стоимость новостроек на окраинах крупных городов выше, нежели инвентаризационная стоимость высококачественных престижных домов постройки 1960–70-х годов, расположенных в центре города, хотя рыночная стоимость последних выше. Исследования, проведенные в 2009 году, показали, что инвентаризационная стоимость современных квартир в центре Нижнего Новгорода в 5 раз ниже рыночной, в г. Твери – в 10 раз [4].

Не проводится сравнительный анализ результатов расчета стоимости сопоставимых объектов. Так, в Сосновском муниципальном районе Челябинской области налогооблагаемая база двух земельных участков одинаковой площади, расположенных по разные стороны одной дороги, отличалась в 3 раза.

Мерой, позволяющей повысить поступления в местные бюджеты доходов от имущества, является *оптимизация льгот по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц.*

Речь идет о льготах, установленных на всех уровнях управления: федеральном, региональном и местном. В частности, применение установленных на федеральном уровне льгот по имущественным налогам приводит к недополучению доходов муниципалитетами. Положениями Налогового кодекса определены категории земель, не являющихся объектами налогообложения. При этом наибольшую дискуссию и конкретизацию требует формулировка «для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд» [13]. Данная формулировка распространяется на земельные угодья крупных федеральных ведомств: Министерства обороны РФ, Российских железные дорог, Министерства энергетики и т.п., составляющих во многих муниципальных образованиях значительную долю всех земельных ресурсов.

По данным Счетной палаты РФ, в 76 субъектах в 2008 г. сумма льгот, установленных федеральным законодательством по налогу на имущество физических лиц, составила более 98 млрд руб., а в 2009 г. объем выпадающих в связи с этим доходов увеличился и достиг 102 млрд. руб.[6]. Так, в 2010 г. в Рыбинском муниципальном районе выпадающие доходы по земельному налогу составили 3773 тыс. руб., в городе Томске – 315 776,2 тыс. руб.

Вопрос оптимальности в отношении льгот по имущественным налогам касается также региональных и местных льгот. По результатам проверки, проведенной Счетной палатой Республики Дагестан в 2011 году, выявлено, что около 80% имущества, инвентаризационной стоимостью более 500 тыс. рублей, фактически оформлено на категорию граждан, которым предоставлены льготы либо освобождены от уплаты налога [1]. Поэтому ревизия целесообразности применения установленных льгот крайне необходима.

Вопрос установления льгот по местным налогам является чрезвычайно актуальным. Об этом свидетельствует особое внимание, которое уделяется этому вопросу Президентом РФ. В Бюджетном послании на 2010–2012 гг. в качестве одного из направлений, требующих активизации работы, были обозначены мероприятия по инвентаризации и оптимизации льгот по местным имущественным налогам. В Бюджетном послании на 2013–2015 гг. отмечается, что «нужно обеспечить выполнение плана поэтапной отмены льгот, установленных на федеральном уровне, применение которых приводит к недополучению доходов региональных и местных бюджетов. А если введение льготы на федеральном уровне признано целесообразным, то должен быть продуман механизм компенсации выпадающих доходов этих бюджетов» [5].

Резервом повышения доходов местных бюджетов служит *передача права администрирования местных налогов органам местного самоуправления.*

Дело в том, что у территориальных подразделений Федеральной налоговой службы отсутствует заинтересованность в повышении платежей по имущественным налогам. Указанная проблема связана с тем, что затраты ресурсов на повышение качества учета базы по этим налогам непропорциональны потенциальному увеличению совокупных налоговых поступлений из-за низкой доли этих налогов в общем объеме налоговых поступлений. Следует согласиться с позицией М.В. Мишустина, что «эффективность налогового администрирования имущественных налогов в конечном итоге находит свое отражение в результативности развития местного самоуправления в общем процессе формирования гражданского общества» [10, с. 99].

Установление экономически обоснованных налоговых ставок по местным налогам также является мерой повышения налоговых доходов муниципального образования.

В городе Челябинске в 2010 году изменены ставки налога на имущество физических лиц. Установлены различные ставки на имущество жилого и нежилого назначения, чего не было ранее, а также ставки незначительно повышены. На имущество инвентаризационной стоимостью до 300 тысяч рублей ставки осталась на прежнем уровне – 0,1%. Самая высокая ставка установлена для имущества, стоимостью выше 1,5 миллиона рублей, ранее она составляла 0,5%, новая ставка – 1,2%. Эта мера привела к увеличению поступлений от этого налога с 145 млн руб. в 2009 г. до 247 млн руб. в 2010г. Но органам местного самоуправления, при принятии решений об увеличении налогов, необходимо помнить об эффекте снижения налоговых поступлений при установлении чрезмерно высоких ставок налогов и устанавливать их на экономически обоснованном уровне.

Значительные внутренние резервы повышение доходов местных бюджетов находятся в сфере неналоговых доходов, доля которых в среднем по стране составляет 10% общих доходов бюджетов. Основную долю в общем объеме неналоговых доходов составляют доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности (около 50%), доходы от продажи материальных и нематериальных активов (около 20%) и доходы от оказания платных услуг (15–20%).

Проблемы собираемости неналоговых доходов обусловлены неравномерностью и трудной прогнозируемостью, так как некоторые их источники имеют разовый характер (доходы от реализации государственного и муниципального имущества, продажа материальных и нематериальных активов, административные платежи и сборы, штрафы, санкции и возмещение ущерба).

Неналоговые доходы не оказывают значительного влияния на рост доходной базы муниципальных образований, в то же время являются дополнительным источником их формирования и укрепления финансовой самостоятельности.

Действенной мерой повышения неналоговых доходов выступает *выявление неиспользуемых бесхозных земельных участков, постановка их на учет и предоставление юридическим и физическим лицам по договорам аренды или купли-продажи.*

Проблема бесхозных земель в России стоит достаточно остро. По сведения Министерства сельского хозяйства Челябинской области в субъекте каждый пятый гектар земли сельскохозяйственного назначения не используется для аграрного производства. Например, в Кунашакском районе Челябинской области используется только 48% имеющейся в районе пашни. Не ведутся сельскохозяйственные работы на 50 тысячах гектаров, из них 14,4 тысячи гектаров скуплены в период с 2006 по 2010 годы у пайщиков и выделены из различных сельскохозяйственных предприятий.

Резервами повышения неналоговых доходов служит *повышение эффективности использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, путем сдачи в аренду или во временное владение и пользование.*

Зачастую, при обращении в органы местного самоуправления за арендой свободного помещения или основных фондов, закрепленных за муниципальным бюджетным учреждением, организации получают отказ, даже если необходимое имущество имеется в наличии. Это связано с незаинтересованностью руководителей бюджетных учреждений в сдаче имеющегося у них имущества, так как доходы, полученные от аренды, поступают в доход муниципального образования, а не в доход бюджетного учреждения. Эта ситуация также требует принятия соответствующих мер.

Среди других мероприятий по повышению неналоговых доходов находятся:

утверждение программы приватизации муниципального имущества, пересмотр ставок арендной платы в соответствии с рыночной ситуацией, оптимизация ставок платы за пользование бюджетными средствами на возвратной и возмездной основе, начисление процентов в случае продления срока по предоставленным ранее отсрочкам и рассрочками платежей в муниципальный бюджет.

Приведенные данные свидетельствуют, что у муниципалитетов существует множество способов увеличения поступлений доходов в собственные бюджеты. Опыт использования имеющихся резервов свидетельствует о том, что объем затрат на создание системы обеспечения мобилизации доходов не превышает 10–15% прироста доходной базы по ним.

Основным препятствием служит отсутствие заинтересованности и желания должностных лиц органов местного самоуправления в проведении комплекса работ по мобилизации доходов на территории муниципального образования, так как это снизит дотации, поступающие из бюджета субъекта Федерации. Это тем более важно, если учесть, что муниципальные образования обладают достаточной налоговой базой для исключения дотаций в обеспечении равновесия расходов и собственных доходов.

Предлагаемый перечень резервов роста поступлений доходов в бюджеты муниципальных образований, безусловно, будет уточняться и по содержанию и по сущности в целях соответствия задач социально-экономического развития, налоговой и бюджетной политики.

1. Аналитическая записка о формировании и исполнении доходной части консолидированного бюджета Республики Дагестан в 2011 году [Электронный ресурс]. URL: http://spdag.ru/attachments/article/18. (дата обращения 24.06.2012).

2. Батин, Б.К. Опыт работы Администрации Мытищинского муниципального района по обеспечению сбора земельного налога [Текст] / В.К. Батин // Информационный бюллетень ГМС-ассоциации. 2007. № 5. С. 14–18.

3. Батин, Б.К. Проблема сбора местных налогов глазами системного аналитика [Текст] / В.К. Батин // Практика муниципального управления. 2009. № 11. С. 44–49.

4. Безруков, В.Б. Налогообложение и кадастровая оценка недвижимости [Текст]: монография / В.Б. Безруков, М.Н. Дмитриев, А.В. Пылаева; Нижегор. гос. архитектур.-строит. ун-т. Н. Новгород: ННГАСУ, 2011. 155 с.

5. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах. 28 июня 2012 года // Российская газета. 2012. 28 июня. № 5818.

6. Горшенина, О. Обеспечение финансовой устойчивости местных бюджетов в современных условиях [Электронный ресурс] / О. Горшенина // Бюджет. 2009. № 12. URL: http://bujet.ru/article/67793.php. (дата обращения 02.09.2012).

7. Дачная амнистия не удалась – оформлять участки планируют принудительно [Электронный ресурс]. URL: http://www.zemer.ru/ blog/?page=post&blog=Zemer&post_id=54. (дата обращения 24.06.2012).

8. Домбровский, А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов [Текст] / А.Н. Домбровский // Финансы. 2008. № 4. С. 21–24.

9. Коротина, Н.Ю. Принципы классификации собственных доходов местных бюджетов [Текст] / Н.Ю. Коротина // Социум и власть. 2012. № 5. С. 101–104.

10. Мишустин, М.В. Информационно-аналитические основы администрирования имущественных налогов: монография [Текст] / М.В. Мишустин. М: ЮНИТИ, 2007. 259 с.

11. Попали в отстающие из-за административной практики – она на нуле [Электронный ресурс]. URL: http://aleksandrov.avo.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=723&catid=10&Itemid=20. (дата обращения: 02.09.2012).

12. Резервы увеличения доходов местных бюджетов республики обсуждены в Минфине Коми [Электронный ресурс]. URL: http://taxpravo.ru/novosti/ (дата обращения: 24.06.2012).

13. Шуплецов, А.Ф. Особенности увеличения поступлений от имущественных налогов в бюджеты муниципальных образований [Текст] / А.Ф. Шуплецов, Л.А. Днепровская // Известия ИрГЭА. 2011. № 6.