

**Кузнецов С.П.**

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Аннотация

*В статье анализируются задачи и проблемы формирования доходов местных бюджетов на современном этапе развития местного самоуправления. Автор раскрывает несовершенство законодательной базы процесса формирования доходов, несоответствие ряда положений принятых законов реальным требованиям развития местного самоуправления, вносит предложения по корректировке бюджетного законодательства.*

**Ключевые слова:** доходы местных бюджетов, трансферты, дефицит, дотация, средства самообложения граждан, субвенции.

**П**роблема финансового обеспечения местного самоуправления сохраняет свою актуальность. Такую точку зрения, в частности, высказывали участники семинара совещания на тему «Проблемы правового регулирования и правоприменительная практика реализации законодательства о местном самоуправлении в Астраханской области», проходившего в апреле 2008 г.<sup>1</sup>.

Необходимо отметить, что местное самоуправление должно базироваться на прочном финансово-экономическом фундаменте и этот фундамент в основной своей части состоит из доходов местных бюджетов, поэтому одной из острых проблем, встающих перед органами местного самоуправления, является низкая обеспеченность местных бюджетов собственными доходами, а также сам порядок межбюджетных отношений. По мнению Н.Л. Пешина, рост экономической базы муниципальных образований должен опережать экономический рост государства, доходы муниципальных образований должны расти быстрее,

чем доходы государства<sup>2</sup>. Такой дисбаланс роста доходов между муниципалитетами и государством не представляется реальным, но то, что от наполняемости доходной части местных бюджетов зависит самостоятельность муниципальных образований, сомнению не подлежит.

Почти десять лет назад, в период с 1992 по 1997 г., долг муниципальных бюджетов в расходах консолидированного бюджета вырос с 28,5 до 31,6% при одновременном сокращении доли в его доходах с 27,6 до 21,4%. В результате бюджеты муниципальных образований стали в основном дефицитными, что не могло не отразиться на осуществлении функций местных властей. Через муниципальные бюджеты финансируется 64,9% расходов консолидированного бюджета на образование, 61,6% – на жилищно-коммунальное хозяйство, 57,8% и 56,6% соответственно на здравоохранение и социальную политику. Дефицит местных бюджетов в 1994–1997 гг. в среднем достиг уровня 35%. Заемные средства или кредиты, используемые органами местного самоуправления на покрытие расходов текущего содержания, к концу 1997 г. достигли в среднем 3% от доходной части бюджетов и составляли: в 1992 г. – 0%; 1993 г. – 1,6%; 1994 г. – 1,6%; 1995 г. – 2,3%; 1996 г. – 2,7%<sup>3</sup>.

По прошествии времени ситуация мало изменилась. Например, все муниципальные образования Ханты-Мансийского автономного округа сохраняют дотационный характер. В частности, по итогам 2010 г. дефициты бюджетов крупных городов округа составили: Мегион – 70,0%, Нижневартовск – 20,4%, Ханты-Мансийск – 35,0%<sup>4</sup>; Копейск Челябинской области – дефицит, планируемый в 2011 г., 34%<sup>5</sup>.

Из приведенных данных видно, что дотационность муниципальных образований, на примере Ханты-Мансийского автономного округа, Челябинской области, остается достаточно высокой.

Налоговая и бюджетная реформы последних лет в России были направлены на то, чтобы изменить порядок формирования экономической базы местного самоуправления, обеспечить перераспределение средств федерального бюджета для решения вопросов местного значения, законодательно отнесенных к их компетенции. Однако идеология межбюджетных отношений сегодня строится в совершенно ином направлении – централизации налоговых доходов территориальных бюджетов на федеральном уровне.

Бюджетный кодекс РФ определил принцип самостоятельности бюджета как право и обязанность органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективно использовать бюджетные средства, самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Как оказалось, с внесением поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы ситуация с доходной базой муниципалитетов не улучшилась, поскольку местные налоги сокращены до 2%, а отчисления от налога на доходы физических лиц закреплены в размерах от 10 до 30% (ст. 61, 61.1, 61.2 Бюджетного кодекса РФ)<sup>6</sup>, что составляет очень незначительную величину. Еще в 2000 г. Л. И. Пронина предлагала отнести к собственным доходам местных бюджетов не менее 50% отчислений от налога на доходы физических лиц<sup>7</sup>. В.С. Мокрый также предлагает увеличить норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты с 40 до 50%<sup>8</sup>. На сегодняшний день доля налога

на доходы физических лиц в доходах местных бюджетов в среднем по Ханты-Мансийскому автономному округу составляет 63,0%<sup>9</sup>. Это говорит о том, что данный налог самый собираемый. В то же время плательщиками данного налога являются физические лица, имеющие доходы в муниципальных образованиях, т.е. 100% данного налога собирается в муниципальных образованиях, а 70% поступает в бюджеты субъектов Российской Федерации. Из этих доходов в основном формируются фонды финансовой поддержки муниципальных образований, откуда поступают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Исходя из этого, напрашивается вывод, что дефицитность муниципальных образований (на примере Ханты-Мансийского автономного округа) искусственно создана законодателем.

В частности, Законом ХМАО – Югры от 29.11.2010 № 208-оз «О бюджете Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»<sup>10</sup> установлены нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, поступающих в бюджет автономного округа: для городских округов – 45%, муниципальных районов – 35%, для поселений – 10%. Следовательно, городской округ, согласно Бюджетному кодексу РФ, напрямую через Федеральное казначейство получает в доход от налога на доходы физических лиц 30%, затем от этого же налога только по Закону ХМАО – Югры еще 31,5% (в пересчете от 70%, поступающих в бюджет субъекта РФ). Таким образом, в целом городской округ получил отчислений от налога на доходы физических лиц 61,5%, который собран на его территории, но 31,5% – это средства, поступившие из бюджета ХМАО – Югры в форме дотации.

Отсюда следует несложный вывод: если в Бюджетном кодексе РФ закрепить норматив для городских округов не 30%, а 60%, то бюджет городского округа будет бездефицитным (пример в отношении ХМАО – Югры). В этом случае есть еще один аспект – встречное финансирование, т.е. НДСЛ сначала направляется в бюджет субъекта РФ, а из бюджета субъекта РФ в местные бюджеты. При этом теряется время для местных бюджетов в получении доходов. Такая же ситуация и в других регионах России. Для решения обозначенной проблемы необходимо внести изменения с Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 61, 61.1, 61.2) в части доходов от налога на доходы физических лиц перераспределить его следующим образом по видам муниципальных образований:

50% – городским округам;

30% – муниципальным районам;

20% – городским и сельским поселениям, входящим в муниципальные районы.

По нашему мнению, перераспределение налоговых доходов должно привести к сокращению дотационности местных бюджетов, а в случае возникновения излишних доходов у муниципальных образований п. 4 ст. 61 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон 131-ФЗ) предусмотрены «отрицательные» трансферты от муниципальных образований в региональный фонд финансовой поддержки субъекта РФ.

Также, на наш взгляд, не решает проблем доходности муниципальных образований введенные Законом 131-ФЗ (ст. 56) средства самообложения граждан (далее – разовые платежи). Законодатель предполагал эти средства как один из ис-

точников доходов местных бюджетов. Средства самообложения граждан не указаны ни в Налоговом кодексе, ни в иных актах о налогах и сборах. С точки зрения налогового права не ясно, должны ли указанные средства квалифицироваться в качестве налогов и сборов.

В соответствии с п. 1 ст. 56 Закона 131-ФЗ, под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Так как все налоги и сборы устанавливаются федеральным законодательством, то средства самообложения граждан могут быть введены только на добровольной основе путем референдума либо схода граждан<sup>11</sup>. Нельзя не согласиться с мнением М.В. Карасева о том, что в современных условиях неразвитости основных институтов местного самоуправления использование института самообложения носит весьма эпизодический характер<sup>12</sup>. Более того, встает вопрос о соблюдении прав и свобод человека и гражданина при решении вопроса о праве муниципалитетов на установление средств самообложения.

Далее, с точки зрения законодательства о налогах и сборах, средства самообложения граждан отнести к сборам весьма сложно, поскольку целью их установления является решение вопросов местного значения, т.е. публичные вопросы. Сбор – это действие юридически значимое, осуществляемое в отношении одного плательщика, который после уплаты получает определенные права.

Таким образом, вряд ли средства самообложения можно квалифицировать в качестве сборов с точки зрения законодательства о налогах и сборах.

Как было указано выше, средства самообложения граждан могут быть установлены только в результате проведения референдума. Однако в конституциях ряда стран установлен прямой запрет на проведение референдума в отношении налогов. Например, в ст. 75 Конституции Италии установлено, что референдум не допускается, в том числе в отношении законодательства о налогах, бюджете<sup>13</sup>. Более того, проведение референдума в муниципальном образовании – процедура не простая, и когда на референдум будут выноситься вопросы об удержании с жителей поселений их собственных средств, учитывая, что экономическое положение граждан различное, то в положительный исход такого референдума верить трудно. Нам представляется, что в ближайшем будущем доходов от средств самообложения граждан муниципалитеты не получают, а если получают, очень незначительные, для того чтобы решить какой-либо вопрос местного значения. С нашей точки зрения, целесообразнее исключить ст. 56 из Закона 131-ФЗ.

Нельзя не отметить еще одну проблему, которая может возникнуть при формировании бюджетов муниципальных районов, представительные органы которых будут сформированы в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 Закона 131-ФЗ. Этот вариант предусматривает вхождение глав муниципальных образований поселений в представительный орган муниципального района по должности. В этом случае часть полномочий межмуниципального характера должна решаться за счет субвенций поселений, входящих в муниципальный район. По нашему мнению, способ формирования представительного органа муниципального образования ни в коей мере не отражается на доходах поселений. Вместе с тем будет нарушаться принцип самостоятельности бюджетов, установленный

ч. 1 ст. 132 Конституции РФ и ст. 31 БК РФ. Представляется целесообразным исключить ч. 4 из ст. 53 Закона 131-ФЗ.

Оценка ожидаемых налоговых поступлений производится службой федерального казначейства. Она крайне важна, так как на ее основе определяется сальдо, которое предстоит покрыть из других источников. В первую очередь эту разницу пытаются покрыть за счет разделяемых налогов, собираемых на данной территории. Если сумма этих ресурсов недостаточна, то субъект РФ предоставляет соответствующую дотацию. Некоторые из органов местного самоуправления являются «донорами» – налоговые поступления на их территории превышают сумму, которая может быть им оставлена на основании среднего уровня перераспределения или установленного для них потолка расходов, если последний покрывается ниже этого среднего уровня; другие – «получателями», поскольку сбалансированность бюджетов достигается дотациями, в то время как «доноры», чьи расходы могут быть обеспечены поступлениями от собственных или разделяемых налогов, их недополучают.

В этой системе заложена определенная доля случайности, связанная с уровнем собираемости налогов: если собираемость ниже, чем предполагалось, доля участия органов местного самоуправления не изменяется, соответственно, они получают меньше, чем рассчитывали; и наоборот, если налоговые поступления выше ожидаемых – органы местного самоуправления остаются в выигрыше.

С 2008 фин. г., аналогично федеральному, на региональном и местном уровнях бюджеты утверждены также на три года<sup>14</sup>. Это позволяет реально просматривать среднесрочную перспективу местных бюджетов.

Необходимо отметить, что переход муниципальных образований на траекторию развития требует поиска принципиально иных источников финансирования. Если уровень текущих муниципальных расходов определяется величиной текущих доходов, то привлечение заемных ресурсов позволяет органам местного самоуправления перейти к целевому планированию расходов – принимать новые муниципальные программы и финансировать их за счет займов. Такой подход представляется справедливым, поскольку создаваемые в рамках инвестиционных проектов объекты муниципальной инфраструктуры функционируют в течение десятков лет, использование займов дает возможность не только в короткие сроки обеспечить финансирование проектов, но и равномерно распределить бремя расходов между всеми поколениями жителей, пользующихся созданной инфраструктурой.

Вместе с тем во многих муниципальных образованиях за счет заимствований и доходов от приватизации муниципальной собственности финансируются текущие расходы. Подобное использование по сути чрезвычайных доходов также свидетельствует о несоответствии структуры доходов и расходов муниципальных бюджетов. В то же время, по данным В. Шилова (Союз российских городов), доля заемных средств и кредитов, используемых муниципальными образованияами для покрытия текущих расходов, в последние годы постоянно возрастала и достигла в 1997 г. 3–3,5%<sup>15</sup>. С учетом существующих процентных ставок это означает фактическое удорожание издержек функционирования муниципального хозяйства, снижение его эффективности.



Для устранения указанных недостатков и создания условий для нормальной работы системы муниципальных финансов следует пересмотреть доходы, за счет которых формируются местные бюджеты.

Учитывая многолетний характер муниципальных инвестиционных расходов, в рамках бюджетного процесса нужно задействовать механизм, обеспечивающий долгосрочное планирование развития муниципального образования, а значит и муниципальных финансов. Такое планирование должно охватывать не только постановку и обоснование целей, но и анализ возможностей осуществления затрат как капитальных, направленных на создание объектов инфраструктуры, так и операционных, связанных с их функционированием. Кроме того, необходимо обеспечить устойчивое финансирование инвестиционных расходов, не допуская использования финансовых ресурсов, предназначенных для инвестиций, на цели финансирования текущих расходов. Подходы к решению указанных задач должны максимально соответствовать действующим инструментам и механизмам, заложенным в Бюджетном кодексе РФ, предусматривающем формирование в муниципальном образовании текущего бюджета и бюджета развития.

По мнению А.И. Жукова, также обозначается проблема собираемости и правильности уплаты налога на доходы физических лиц. При этом органы местного самоуправления напрямую заинтересованы в увеличении доходной части местных бюджетов от этого налога, хотя только косвенно могут влиять на это<sup>16</sup>.

Для этих целей налоговые органы должны информировать местные администрации муниципальных образований о:

- 1) уплаченных суммах в целом по соответствующим видам налогов и сборов;
- 2) суммах задолженности, недоимки, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогов, сборов, пеней и штрафов.

С 1 января 2006 г. налоговые органы предоставляют в финансовые органы каждого муниципального образования эту информацию на основании Постановления Правительства РФ от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области налогов и сборов»<sup>17</sup>.

Данное постановление было дополнено требованием к налоговым органам с 1 января 2008 г. представлять сведения о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, формирующим в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации доходы бюджетов субъектов Российской Федерации, финансовым органам субъектов Российской Федерации – в целом по субъекту Российской Федерации и по муниципальным образованиям, финансовым органам местных администраций – по муниципальным образованиям (в том числе финансовым органам муниципальных районов – по поселениям)<sup>18</sup>.

Федеральная налоговая служба приказом от 30 июня 2008 г. № ММ-3-1/295 «Об утверждении периодичности, сроков и формы представления информации в соответствии с правилами взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполно-

моченного по контролю и надзору в области налогов и сборов»<sup>19</sup>, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 г. № 410, конкретизировало сроки и формы предоставления отчетности.

Предоставленное дополнение положительно отразилось на эффективности финансовой деятельности муниципальных образований. Данное правило также позволяет осуществлять непрерывный мониторинг за доходами местных бюджетов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // *Собрание законодательства РФ*, 2004. – № 34. – Ст. 3535.
2. Постановление Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 663 «О внесении изменений в Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» // *Собрание законодательства РФ*, 2007. – № 42. – Ст. 5057.
3. *Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (спецвыпуск)*, 2010. – № 11. – Ст. 975.
4. *Собрание законодательства РФ*, 2007. – № 31. – Ст. 3995.
5. *Собрание законодательства РФ*, 2004. – № 33. – Ст. 3497.
6. Жуков А.И. Одна из проблем формирования местных бюджетов // *Финансы и кредит*. – 2005. – № 6. – С. 27.
7. Карасев М. Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах // *Финансовое право*, 2004. – № 4. – С. 50.
8. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. от 2003 года ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. С. Е. Чаннова. – М.: ТЕИС, 2005. – С. 311.
9. Львов Н., Трунов С. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // *Финансы*. – 1997. – № 11. – С. 14.

10. Мокрый В.С. О финансовом обеспечении местного самоуправления в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления и основных направлениях совершенствования межбюджетных отношений // Государственная власть и местное самоуправление, 2005. – № 12. – С. 15.
11. Пешин Н.Л. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2005. – № 4. – С. 38.
12. Пронина Л.И. О налоговых доходах местных бюджетов во второй части Налогового кодекса РФ // Финансы, 2000. – № 9. – С. 25.
13. Резолюция семинара-совещания на тему «Проблемы правового регулирования и правоприменительная практика реализации законодательства о местном самоуправлении в Астраханской области» (Астрахань, 17–18 апреля 2008 года) // Государственная власть и местное самоуправление, 2008. – № 6. – С. 7.
14. Решение Собрания депутатов Копейского городского округа Челябинской области от 22.12.2010 № 184-МО «О бюджете Копейского городского округа Челябинской области на 2011 год» // <http://www.regionz.ru/index.php>.
15. Российская газета. – 2008. – август. – № 175.
16. Стенограмма международной конференции «Практика деятельности органов местного самоуправления, пути ее совершенствования». – Москва, 22–24 апреля 1998 г.

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

<sup>1</sup> Резолюция семинара-совещания на тему «Проблемы правового регулирования и правоприменительная практика реализации законодательства о местном самоуправлении в Астраханской области» (Астрахань, 17–18 апреля 2008 года) // Государственная власть и местное самоуправление, 2008. – № 6. – С. 7.

<sup>2</sup> Пешин Н.Л. Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2005. – № 4. – С. 38.



- 3 Львов Н., Трунов С. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы. – 1997. – № 11. – С. 14.
- 4 Анализ проведен автором.
- 5 Решение Собрания депутатов Копейского городского округа Челябинской области от 22.12.2010 № 184-МО «О бюджете Копейского городского округа Челябинской области на 2011 год» // <http://www.regionz.ru/index.php>.
- 6 Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // Собрание законодательства РФ, 2004. – № 34. – Ст. 3535.
- 7 Пронина Л.И. О налоговых доходах местных бюджетов во второй части Налогового кодекса РФ // Финансы, 2000. – № 9. – С. 25.
- 8 Мокрый В.С. О финансовом обеспечении местного самоуправления в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления и основных направлениях совершенствования межбюджетных отношений // Государственная власть и местное самоуправление, 2005. – № 12. – С. 15.
- 9 На основании анализа автора бюджетов муниципальных образований Ханты-Мансийского округа за 2010 год.
- 10 Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (спецвыпуск), 2010. – № 11. – Ст. 975.
- 11 Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. от 2003 года ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под ред. С. Е. Чаннова. – М.: ТЕИС, 2005. – С. 311.
- 12 Карасев М. Проблемы правовой квалификации средств самообложения граждан (разовых платежей граждан) с точки зрения законодательства о налогах и сборах // Финансовое право, 2004. – № 4. – С. 50.
- 13 Там же.
- 14 Собрание законодательства РФ, 2007. – № 31. – Ст. 3995.
- 15 Приводится по стенограмме международной конференции «Практика деятельности органов местного самоуправления, пути ее совершенствования». – Москва, 22–24 апреля 1998 г.
- 16 Жуков А.И. Одна из проблем формирования местных бюджетов // Финансы и кредит. – 2005. – № 6. – С. 27.
- 17 Собрание законодательства РФ, 2004. – № 33. – Ст. 3497.
- 18 Постановление Правительства РФ от 10 октября 2007 г. № 663 «О внесении изменений в Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов» // Собрание законодательства РФ, 2007. – № 42. – Ст. 5057.
- 19 Российская газета. – 2008. – август. – № 175.