

**ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ КАК ЗАЛОГ
ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Аннотация. Одним из основополагающих принципов организации местного самоуправления является принцип его финансовой самостоятельности. Соблюдение данного принципа невозможно без наличия в местных бюджетах достаточного уровня доходов. В связи с этим особую актуальность приобретают вопросы доходов местных бюджетов. В статье исследуются проблемы правового регулирования налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, анализируется компетенция органов местного самоуправления в области установления и введения муниципальных доходов. Проведенное автором исследование федерального законодательства в области муниципальных доходов, муниципальной практики обеспечения доходной базы своих бюджетов позволило прийти к выводам о несоблюдении в Российской Федерации принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления и зависимости муниципальных образований от трансфертов из вышестоящих бюджетов. Предложены пути решения существующих проблем, связанные с реформой поимущественного налогообложения и усиления контроля в сфере муниципальной собственности.

Ключевые слова. Муниципальные доходы; доходы местных бюджетов; налоговые доходы; неналоговые доходы; финансовая самостоятельность местного самоуправления; местные налоги; налоговые льготы; земельный налог; налог на имущество физических лиц; межбюджетные трансферты.

Информация о статье. Дата поступления 18 декабря 2014 г.; дата принятия к печати 26 декабря 2014 г.; дата онлайн-размещения 27 февраля 2015 г.

N. V. VASILJEVA
Baikal State University of Economics and Law,
Irkutsk, Russian Federation

**LOCAL BUDGET REVENUES AS A GUARANTEE
OF LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL AUTONOMY:
A LEGAL ASPECT**

Abstract. Financial autonomy is one of the fundamental principles of local public administration; however, adherence to it is not possible without a sufficient amount of local budgets revenues. In this regard, the issues related to local budgets revenues become particularly relevant. The article investigates the problems of local budgets tax and non-tax revenues legal regulation, analyzes the competences of local governments in municipal revenues recognition and administration. Proceeding from the results of the conducted research of the federal legislation on municipal revenues, municipal practice of local budgets funding, the author concludes that the principle of local budgets financial autonomy is not realized in the Russian Federation. Moreover, municipal units are dependent from the superior budgets transfers. The ways intended to solve the existing problems related to the property taxation reform and tightening control over the municipal property are provided.

Keywords. Municipal revenues; local budget revenues; tax revenues; non-tax revenues; local government financial autonomy; local taxes; tax incentives; land tax; personal property tax; intergovernmental transfers.

Article info. Received December 18, 2014; accepted December 26, 2014; available online February 27, 2015.

Одним из основных направлений модернизации страны является развитие местного самоуправления и повышение финансовой самостоятельности муниципальных образований [11]. Для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления должны более полно использовать финансовые ресурсы. С одной

стороны, использование всех указанных средств обеспечивает органам местного самоуправления осуществление их компетенции в полной мере, с другой стороны, обеспечивается система прямых и обратных связей при выполнении всех задач, только в больших масштабах и более сложных взаимозависимостях [4, с. 28–29].

LAW AND LEGISLATION

Создание необходимых нормативных, экономических и финансовых условий для полноценного развития местных финансов послужит толчком для развития Российской Федерации в целом, так как экономическое благополучие всей России зависит от благополучия каждого отдельного муниципального образования [14, с. 4].

Несомненно, эффективное социально-экономическое развитие муниципального образования зависит от многих факторов [1, с. 114]. Однако с данной задачей могут справиться только финансово самостоятельные муниципальные образования. Принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления провозглашен и на международном уровне, и в Конституции РФ. Согласно ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления¹ органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Ст. 132 Конституции РФ² также предписывает, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы.

Однако провозглашенный принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в России практически не соблюдается. Проводимые в России реформы налогового и бюджетного законодательства фактически привели к ослаблению собственной доходной базы местных бюджетов при одновременном перекладывании на них значительных расходов. Главной проблемой муниципальных финансов в России является проблема пополнения доходной части местных бюджетов и ее соответствия расходам муниципальных образований. Ведь именно муниципальные доходы служат финансовой базой местного самоуправления для решения муниципальными образованияами вопросов местного значения [2, с. 8].

Финансовая самостоятельность местного самоуправления обеспечивается, прежде всего, наличием собственных доходных источников, в отношении которых органы местного самоуправления вправе по своему усмотрению

определять направления их расходования. Конгресс местных и региональных властей Европы, состоявшийся в 2000 г., определил, что для обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления доля собственных доходов местных бюджетов должна составлять порядка 75 % [6]. В России в настоящее время этот критерий вроде бы соблюдается.

Тем не менее необходимо отметить, что понятие «собственные доходы» в настоящее время устоявшимся не является, в него вкладывается разное содержание. Так, Конгресс местных и региональных властей Европы к собственным относит только финансовые средства, получаемые в результате принятия местными властями собственных решений. По мнению А. Г. Пауля, к собственным доходам относятся доходы, за счет которых покрываются расходы, направленные на реализацию задач и функций местного самоуправления [12, с. 30]. Ст. 47 Бюджетного кодекса РФ³ (БК РФ) к собственным доходам бюджетов относит все зачисляемые в бюджеты налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления за исключением субвенций, т. е. доход признается собственным доходом муниципального бюджета вне зависимости от того, кем принимается решение о доходе.

В настоящее время налицо зависимость местных бюджетов от выделяемых из федерального и региональных бюджетов межбюджетных трансфертов. В общем объеме поступивших в 2012 г. собственных доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты (без учета субвенций) составили 46,6 %, налоговые и неналоговые доходы — 53,4 %⁴. Получается, что почти половина собственных доходов местных бюджетов — это межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджета вышестоящего уровня, выделение которых не зависит от решений органов местного самоуправления.

Причем в ряде муниципалитетов доля межбюджетных трансфертов еще более высока. Из общего количества муниципальных образований только в 10 % доля межбюджетных трансфертов в 2012 г. составила меньше 10 %; в 75 % местных бюджетов доля трансфертов — более 30 %, в том числе в 23 % — свыше 70 %. Самая высокая доля финансовой помощи отмечается в местных

¹ Европейская хартия местного самоуправления : соведена в Страсбурге 15 окт. 1985 г. : ратифицирована федер. законом от 11 апр. 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.

² Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок от 30 дек. 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2013 г. URL : http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN.

N. V. VASILIEVA

бюджетах Тюменской области (80,0 %), Ненецкого автономного округа (76,5 %), Чукотского автономного округа (75,4 %), Республики Дагестан (72,7 %) и Сахалинской области (71,5 %)¹. В Иркутской области анализ работы трех поселений Качугского района показал, что основой бюджетов поселений являются безвозмездные поступления из областного бюджета. Так, доля налоговых и неналоговых доходов в бюджете Качугского городского поселения составляет 15 %, Зареченского муниципального образования — 5 %, Ангинского муниципального образования — 15,8 %².

Здесь еще уместно отметить, что основная часть межбюджетных трансфертов является целевыми, поэтому органы местного самоуправления не могут повлиять не только на установление субсидии или субвенции, но и на направление их расходования, что серьезным образом нарушает провозглашенный Европейской хартией местного самоуправления принцип свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции, согласно которому предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов, и они не должны быть целевыми. В России же доля дотаций (нецелевых трансфертов) в составе межбюджетных трансфертов в 2012 г. составила 29,5 %³. Все остальные трансферты являются целевыми.

Это зачастую приводит к ситуации отсутствия финансовых ресурсов на текущие и неотложные нужды местного самоуправления при наличии целевых доходов, что влечет за собой неосуществление необходимых расходов. Так, в Иркутской области только 20 % поселений проводят внешнюю проверку своих бюджетов⁴. В связи

с этим большое значение для муниципальных образований имеет повышение пополняемости бюджетов за счет налоговых и неналоговых доходов, на которые органы местного самоуправления могут оказать какое-нибудь влияние своими решениями.

Основную долю доходов местных бюджетов составляют налоговые доходы. Так, в 2013 г. доля налоговых доходов бюджета г. Иркутска составила 64,8 % доходов⁵. Напомним, к числу налоговых доходов, зачисляемых в местные бюджеты, относятся доходы от местных налогов, а также осуществляемые в соответствии с бюджетным законодательством РФ отчисления от федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами. Европейской хартией местного самоуправления закреплено, что, по меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом (ч. 3 ст. 9).

В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса РФ⁶ (НК РФ) к числу местных налогов отнесены налог на имущество физических лиц и земельный налог. НК РФ не допускает установление органами местного самоуправления местных налогов и сборов, не предусмотренных в нем. При этом, как указал Конституционный Суд РФ⁷, закрепление исчерпывающего перечня местных налогов не противоречит ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, поскольку определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом конституционного принципа единства экономического пространства, который распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления.

Устанавливая виды местных налогов, НК РФ определяет и полномочия органов местного самоуправления. При этом обращает на себя внимание то, что полномочие по введению

¹ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2013 г. URL : http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN.

² Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области за 2011 год : постановление коллегии Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 29 февр. 2012 г. № 2(173)/2-КСП. URL : http://www.irksp.ru/data/annual_reports/report2011.pdf.

³ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2013 г. URL : http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN.

⁴ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области за 2012 год : постановление коллегии Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 30 янв. 2013 г. № 1(183)/1-КСП. URL : http://www.irksp.ru/data/annual_reports/report2012.pdf.

⁵ О бюджете города Иркутска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов : заключение по экспертизе проекта решения Думы города № 03-10-788/12. URL : http://www.kspirk.ru/upload/news_docs/48/byudzhet2013.pdf.

⁶ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁷ Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Ленинского районного суда города Оренбурга и Центрального районного суда города Кемерово о проверке конституционности статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 5 февр. 1998 г. № 22-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.

LAW AND LEGISLATION

налога является не правом, а обязанностью муниципального образования. В соответствии с действующим федеральным налоговым законодательством муниципальные образования не вправе решать вопрос вводить или не вводить местный налог на своей территории.

Полномочие по установлению местных налогов (определению их элементов) ограничено федеральным законодательством. Так, при установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены в ч. 4 ст. 12 НК РФ, следующие элементы налогообложения — налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, налоговые льготы, если эти элементы налогообложения не установлены НК РФ. Иные элементы налогообложения и налогоплательщики определяются НК РФ. В связи с этим следует согласиться с высказыванием Ю. А. Крохиной о том, что полномочия муниципальных образований по установлению местных налогов имеют вторичный характер, «предварительно санкционированный со стороны государства» [8, с. 126].

Пределы усмотрения органов местного самоуправления в отношении оговоренных элементов местных налогов в настоящее время существенным образом ограничены федеральным законодателем. Так, максимальные ставки земельного налога определены ст. 394 НК РФ¹. В связи с тем, что дифференциация налоговой ставки возможна только путем ее снижения, что влечет за собой недополучение бюджетом доходов, анализ муниципальной практики показал, что в большинстве муниципальных образований в муниципальных актах дублируется норма НК РФ о ставках. Поэтому в действующей редакции ст. 394 НК РФ определено, что в случае, если налоговые ставки не определены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, налогообложение производится по указанным в ней налоговым ставкам.

Подобная норма закреплена в п. 6 ст. 406 НК РФ в отношении налога на имущество физических лиц: если налоговые ставки не определены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), то налогообложение производится в случае определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости

объекта налогообложения — по налоговым ставкам, указанным в п. 2 ст. 406 НК РФ; в случае определения налоговой базы исходя из инвентаризационной стоимости объекта налогообложения — по налоговой ставке 0,1 % в отношении объектов с суммарной инвентаризационной стоимостью до 500 тыс. р. включительно и по налоговой ставке 0,3 % в отношении остальных объектов.

Порядок уплаты налогов согласно ст. 58 НК РФ представляет собой, прежде всего, установление уплаты налога разовой уплатой всей суммы налога либо в ином порядке. В соответствии со ст. 58 НК РФ может предусматриваться уплата в течение налогового периода предварительных платежей по налогу — авансовых платежей. Соответственно, в компетенцию органов местного самоуправления при установлении порядка уплаты местных налогов входит установление или неуставление уплаты авансовых платежей. Такая возможность закреплена только в отношении земельного налога, при установлении которого представительный орган муниципального образования вправе не определять отчетные периоды.

Пределы сроков уплаты местных налогов соответствующими главами НК РФ определены одинаково: «не ранее 1 октября следующего года». Соответственно, органы местного самоуправления сильно ограничены в установлении срока, поскольку налог необходимо получить и расходовать до конца бюджетного года (т. е. до 31 декабря).

Анализируя полномочия органов местного самоуправления в области налоговых льгот по местным налогам, уместно отметить, что льготы по местным налогам устанавливаются как федеральным налоговым законодательством, так и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах, т. е. муниципальные образования вправе вводить дополнительные льготы, не предусмотренные на федеральном уровне. В этой связи видится совершенно справедливым высказывание экономистов о том, что наличие у федерального уровня власти полномочий по установлению налоговых льгот по местным налогам является одной из причин продолжающейся неспособности муниципальных образований самостоятельно и в полной мере обеспечивать реализацию расходных обязательств [3, с. 170–171].

Более того, здесь необходимо отметить, что в науке выделяются три вида налоговых льгот — изъятия, скидки и освобождения [7, с. 118]. При этом изъятия представляют собой льготы, направ-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): федер. закон от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

N. V. VASILIEVA

ленные на выведение из-под налогообложения отдельных объектов налогообложения, а скидки направлены на сокращение налоговой базы. Поскольку установление этих элементов налога ст. 12 НК РФ отнесено к компетенции Российской Федерации, то установление изъятий и скидок актами представительных органов местного самоуправления недопустимо, если это полномочие данным органам НК РФ не делегировано.

В настоящее время в ряде случаев НК РФ допускает принятие органами местного самоуправления решения о сокращении налоговой базы. Так, ст. 387 НК РФ предписано, что при установлении земельного налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут также устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая размер не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков. В соответствии с п. 2 ст. 399 НК РФ, устанавливая налог на имущество физических лиц, представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) определяют налоговые ставки в пределах, установленных настоящей главой, и особенности определения налоговой базы в соответствии с настоящей главой.

Освобождения, как налоговые льготы, представляют собой широкий круг мер, направленных как на сокращение налоговой ставки, так и суммы налога. К ним относят снижение налоговой ставки, сокращение окладной суммы, отсрочку и рассрочку уплаты налога, налоговый кредит, возврат и зачет излишне уплаченного налога, освобождение от уплаты налога и т. д. В то же время такие институты, как изменение срока уплаты налогов, возврат и зачет излишне уплаченных и излишне взысканных налогов, регулируются только федеральным законодательством (гл. 9 и 12 НК РФ). Получается, что к компетенции муниципальных образований относится установление только отдельных видов освобождений — снижение налоговой ставки и освобождение от уплаты налога отдельных категорий налогоплательщиков, что снижает, на наш взгляд, регулирующее воздействие местных налоговых льгот.

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу о том, что в настоящее время органы местного самоуправления в отношении «своих» налогов осуществляют точечное регулирова-

ние (в установленных на федеральном уровне рамках определяют размер налоговой ставки, уточняют срок уплаты налогов, а также могут установить дополнительные налоговые льготы). При этом, даже если муниципальное образование не желает изменять установленные НК РФ правила налогообложения, оно обязано принять акт о налоге, поскольку введение налога является обязанностью муниципального образования.

Ограничение федеральным законодательством прав органов местного самоуправления в установлении элементов местных налогов, как справедливо указывается в литературе, порождает низкий уровень заинтересованности и ответственности органов местного самоуправления за развитие налоговой базы на соответствующей территории [5, с. 33; 9]. Кроме того, чрезмерная централизация налоговых полномочий на федеральном уровне нарушает принцип самостоятельности местных бюджетов [10, с. 94]. В настоящее время доходность местных налогов очень мала. По данным Министерства финансов РФ, в 2012 г. удельный вес в налоговых доходах земельного налога составлял 13,3 %, налога на имущество физических лиц — 1,7 %¹. Получается, что органы местного самоуправления фактически лишены возможности использования налоговых конструкций для стимулирования и регулирования экономической деятельности в муниципальных образованиях. В связи с этим, в литературе высказывается мнение о том, что в отношении местных налогов органам местного самоуправления должны быть предоставлены более широкие полномочия по управлению элементами данных налогов, что увеличит возможность влиять на формирование своей налоговой базы, укреплять финансовую самостоятельность, проводя грамотную налоговую политику [9].

На наш взгляд, увеличение полномочий местного самоуправления по определению элементов местных налогов не является выходом из сложившейся ситуации, поскольку в российских условиях возможно развитие местного сепаратизма, что приведет, в свою очередь, к нарушению основополагающих принципов налогообложения — принципов единства экономического пространства и единства налоговой политики. Кроме того, учитывая кадровые проблемы органов местного самоуправления, можно предположить, что большинство муниципальных об-

¹ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2013 г. URL : http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN.

LAW AND LEGISLATION

разований не смогут грамотно воспользоваться предоставленными возможностями.

Более того, по нашему мнению, основные проблемы низкой доходности местных налогов лежат вне рамок налогово-правовых конструкций. Налогообложение недвижимого имущества давно нуждается в серьезном реформировании. Налоги на имущество в России были введены в начале 90-х гг. XX в. при отсутствии общего государственного кадастра недвижимого имущества, системы учета налогоплательщиков и объектов налогообложения, поэтому взимание имущественных налогов существенного влияния на формирование местных бюджетов оказать не может.

До сих пор не все физические лица, владельцы объектов недвижимого имущества привлечены к уплате имущественных налогов. Это связано, в том числе, и с незавершением земельной реформы (до настоящего времени не все земельные участки закреплены на праве собственности в установленном законом порядке за фактическими владельцами). Проведенная в России так называемая дачная амнистия¹ также не привела к увеличению собираемости налога на имущество физических лиц в связи с тем, что упрощенный порядок декларирования не предусматривает технического учета объекта недвижимого имущества, соответственно по ним не определяется инвентаризационная стоимость, являющаяся налоговой базой налога на имущество физических лиц, что в свою очередь делает невозможным их налогообложение.

С 1 января 2015 г. изменился механизм исчисления налога на имущество физических лиц. Однако в связи с тем, что кадастровая реформа не завершена, ст. 402 НК РФ законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ (за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) предоставлено право установить в срок до 1 января 2020 г. единую дату начала применения на территории этого субъекта РФ порядка определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объектов.

Что касается иных налоговых доходов, то необходимо отметить, что закрепление единых нормативов отчислений в местные бюджеты от

федеральных и региональных налогов является реальным инструментом усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налогооблагаемой базы. Это показывает и анализ налоговых поступлений. Традиционно основным бюджетообразующим налогом для местных бюджетов продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов в 2012 г. был 70,2 %. По данным Министерства финансов России, доходы от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, составили налог на вмененный доход (8,2 % налоговых доходов местных бюджетов) и единый сельскохозяйственный налог (0,4 %)².

Среди всех зачисляемых в местные бюджеты отчислений от федеральных и региональных налогов органы местного самоуправления способны повлиять своими решениями на единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Согласно ст. 346.26 НК РФ данный налоговый режим вводится в действие нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Кроме того, они способны повлиять на размер данного налога, поскольку определяют коэффициент K_2 — корректирующий коэффициент базовой доходности, учитывающий совокупность особенностей ведения предпринимательской деятельности, в том числе ассортимент товаров (работ, услуг), сезонность, режим работы, величину доходов, особенности места ведения предпринимательской деятельности, площадь информационного поля электронных табло, площадь информационного поля наружной рекламы с любым способом нанесения изображения, площадь информационного поля наружной рекламы с автоматической сменой изображения, количество автобусов любых типов, трамваев, троллейбусов, легковых и грузовых автомобилей, прицепов, полуприцепов и прицепов-роспусков, речных судов, используемых для распространения и (или) размещения рекламы, и иные особенности (ст. 346.27 НК РФ). Вместе с тем, необходимо учитывать неравномерность распределения налоговой базы по данному налогу по муниципалитетам. Поступления от него зависят от количества предпринимателей, ведущих отдельные виды деятельности, подпадающие под действие этого налога (розничную торговлю, перевозку пассажиров маршрутными

¹ О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества : федер. закон от 30 июня 2006 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2881.

² Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 г. URL : http://www.minfin.ru/common/gen_html/index.php?id=19220&fld=HTML_MAIN.

N. V. VASILIEVA

такси и др.), изъявивших желание перейти на данную систему налогообложения.

Налоговая база по другим перераспределяемым налогам также неравномерно разделена по территории РФ. Так, поступления от налога на доходы физических лиц зависят от места учета работодателя, поскольку сумма налога, исчисленная и удержанная налоговым агентом, уплачивается в бюджет по месту учета налогового агента в налоговом органе (п. 7 ст. 226 НК РФ). Получается, что не все муниципальные образования могут получить доходы от таких налогов.

Неналоговые доходы бюджета также не приносят ожидаемого пополнения местного бюджета. Так, в г. Иркутске в 2013 г. доля неналоговых доходов составила всего 10,2 % от общего объема доходов¹. В соответствии со ст. 41 БК РФ к неналоговым доходам местного бюджета относятся доходы от продажи и использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями, средства, полученные в результате применения мер ответственности, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия, средства самообложения граждан и иные неналоговые доходы.

Как показывает анализ отчетных данных, основную долю неналоговых доходов муниципальных образований составляют доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. В то же время их доходность незначительна. Низкая доходность этого вида неналогового дохода вызвана тем, что в соответствии со ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, обеспечения деятельности органов местного самоуправления и муниципальных предприятий и учреждений, а также необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления. Получается, что у муниципальных образований просто нет «лишнего» имущества, от использования которого они могут

извлекать доход. Более того, муниципальное образование и не должно осуществлять предпринимательскую деятельность, различного рода имущество используется им в сферах, имеющих социальную направленность [13, с. 303].

Существует еще ряд взаимосвязанных проблем, препятствующих эффективной реализации полномочий органов местного самоуправления в отношении собственного имущества, вытекающих из отсутствия государственной регистрации права муниципальной собственности на объекты имущества. Это и отсутствие учета использования муниципального имущества, и слабый контроль в сфере управления, и распоряжение муниципальным имуществом. Проверки, проводимые Контрольно-счетной палатой Иркутской области, показывают системность таких нарушений. Так, проверки ряда поселений, входящих в состав Нижнеудинского района, показали, что реестры муниципальной собственности не обеспечивают полноту учета информации о муниципальном имуществе поселения, сведения о балансовой, первоначальной и остаточной стоимости имущества не подтверждаются документально и достаточно противоречивы².

Это приводит к отсутствию контроля за целевым использованием предоставленного в аренду муниципального имущества, высокой задолженности по арендной плате, ее списанию, как безнадёжной ко взысканию. В частности, по данным Контрольно-счетной палаты Иркутской области в 2011 г. исполнение собственных доходов г. Тулуна было существенно занижено за счет списания просроченной задолженности по аренде за земельные участки и из-за отсутствия контроля за целевым использованием земельных участков, предоставленных в аренду³.

В ряде муниципальных образований Иркутской области представительными органами не установлен порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, не приняты положения об учете и ведении реестра муниципального имущества, не ведутся реестры муниципального имущества. Отсутствие достоверного и полного учета объектов муниципальной

¹ О бюджете города Иркутска на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов : заключение по экспертизе проекта решения Думы города № 03-10-788/12. URL : http://www.kspirk.ru/upload/news_docs/48/byudzhet2013.pdf.

² Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области за 2011 год : постановление коллегии Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 29 февр. 2012 г. № 2(173)/2-КСП. URL : http://www.irksp.ru/data/annual_reports/report2011.pdf.

³ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области за 2012 год : постановление коллегии Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 30 янв. 2013 г. № 1(183)/1-КСП. URL : http://www.irksp.ru/data/annual_reports/report2012.pdf.

LAW AND LEGISLATION

собственности способствует бесконтрольному и безответственному распоряжению ими, не позволяет оценить эффективность использования имущества поселений для пополнения доходной базы местного бюджета и качественного решения вопросов местного значения. Например, администрация Качугского городского поселения взимала арендную плату за земельные участки, не относящиеся к собственности поселения, что привело не только к незаконному получению доходов от аренды данных участков, но и к нарушению интересов бюджета Качугского района. Нарекания Контрольно-счетной палаты Иркутской области вызвала и работа администрации Балаганского муниципального образования. Порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, а также ведения реестра муниципального имущества не утвержден, не ведется счет «Нефинансовые активы имущества казны». Доходы от использования муниципального имущества не запланированы и не поступали, хотя реестр муниципального имущества имеется¹.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить, что исходя из необходимости со-

блюдения принципов единства экономического пространства и единства налоговой политики нормотворческие полномочия органов местного самоуправления в отношении муниципальных доходов существенным образом ограничены. Низкая доходность налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов приводит к зависимости местного самоуправления от межбюджетных трансфертов, т. е. от решения федеральных и региональных властей. Все это свидетельствует о том, что провозглашенный принцип финансовой самостоятельности местного самоуправления в России не соблюдается. Отсутствие необходимых доходов лишает органы местного самоуправления возможности не только инновационного развития территории, но и зачастую решения ежедневных насущных задач. Полагаем, что федеральное регулирование в данной сфере нуждается в серьезном реформировании.

Выявленные проблемы, на наш взгляд, нельзя решить увеличением полномочий органов местного самоуправления в отношении собственных доходов. Необходим комплекс мероприятий (реформа поимущественного налогообложения, проведение всеобщей регистрации права муниципальной собственности, усиление контроля и учета в сфере муниципальной собственности и др.).

¹ Отчет о деятельности Контрольно-счетной палаты Иркутской области за 2012 год : постановление коллегии Контрольно-счетной палаты Иркутской области от 30 янв. 2013 г. № 1(183)/1-КСП. URL : http://www.irksp.ru/data/annual_reports/report2011.pdf.

Список использованной литературы

1. Арбатская Ю. В. О совершенствовании системы муниципального стратегического планирования как основы территориального развития России / Ю. В. Арбатская // Местное самоуправление и развитие территорий: российский и европейский опыт / под ред. Е. В. Гриценко, Э. Маркварта, В. П. Мохова. — Пермь : Изд-во Перм. нац. исслед. политехн. ун-та, 2014. — 529 с.
2. Бушмин Е. В. Государственные и муниципальные доходы как составная часть бюджетной системы Российской Федерации / Е. В. Бушмин. — М. : РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2012. — 516 с.
3. Быков С. С. Налоговое регулирование: разработка подходов к оценке эффективности / С. С. Быков // Развитие российского общества: социально-экономические и правовые исследования / под ред. М. М. Винокурова, А. П. Киреенко, С. В. Чупрова. — М. : Наука, 2014. — С. 153–192.
4. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М. : Профобразование, 2003. — 160 с.
5. Гришанова О. А. Межмуниципальные соглашения как способ снижения дефицита местного бюджета / О. А. Гришанова, Г. А. Прокопова. — Иваново : Научная мысль, 2011. — 108 с.
6. Гулина В. В. Структура местных бюджетов НЭПа и современности: уроки истории / В. В. Гулина // Государственная власть и местное самоуправление. — 2011. — № 11. — С. 12–14.
7. Налоговое право / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Юристъ, 2003. — 591 с.
8. Налоговое право России : учеб. для вузов / отв. ред. Ю. А. Крохина. — М. : Юристъ, 2003. — 591 с.
9. Никиткова У. О. К вопросу о финансовой самостоятельности муниципальных образований / У. О. Никиткова // Финансы. — 2012. — № 7. — С. 26–29.
10. Николаев В. А. Теория и практика распределения налоговых полномочий в России / В. А. Николаев. — М. : Логос, 2013. — 172 с.
11. Орлова Е. В. Методические подходы к оценке финансовой самостоятельности муниципальных образований (на примере муниципальных образований Иркутской области) / Е. В. Орлова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права) (электронный журнал). — 2014. — № 6. — URL : <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=19803>.

N. V. VASILJEVA

12. Пауль А. Г. Бюджетно-правовое регулирование формирования доходов бюджетов / А. Г. Пауль. — Воронеж : Изд-во ВГУ, 2011. — 116 с.

13. Худяков А. И. Избранные труды по финансовому праву / сост. М. К. Сулейменов, Е. В. Порохов, М. В. Карасева, А. Г. Шаукунов. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2010. — 472 с.

14. Экономическая основа местного самоуправления: комментарий к главе 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальные правовые акты / Ю. В. Арбатская, Н. В. Васильева, Н. В. Колосов, А. В. Ушаков ; науч. ред. В. В. Игнатенко. — Иркутск : Ин-т законодательства и правовой информации Иркутской области, 2007. — 253 с.

References

1. Arbatskaya Yu. V. On improving the system of municipal strategic planning as a basis of territorial development of Russia. In Gritsenko E. V., Markvart E., Mokhov V. P. (eds). *Mestnoe samoupravlenie i razvitie territorii: rossiiskii i evropeiskii opyt* [Local governance and territories development: Russian and European experience]. Perm National Research Polytechnic University Publ., 2014. 529 p.

2. Bushmin E. V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye dokhody kak sostavnaya chast' byudzhetoj sistemy Rossijskoi Federatsii* [State and municipal revenues as a part of the budgetary system of the Russian Federation]. Moscow, Plekhanov Russian University of Economics Publ., 2012. 516 p.

3. Bykov S. S. Tax regulation: devising the approaches to effectiveness assessment. In Vinokurov M. M., Kireenko A. P., Chuprov S. V. (eds). *Razvitie rossiiskogo obshchestva: sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya* [The Russian society development: socio-economic and legal research]. Moscow, Nauka Publ., 2014, pp. 153–192. (In Russian).

4. Gorbunov O. N. *Finansovoe pravo i finansovyi monitoring v sovremennoi Rossii* [Financial law and financial monitoring in modern Russia]. Moscow, Profobrazovanie Publ., 2003. 160 p.

5. Grishanova O. A., Prokopova G. A. *Mezhmunitsipal'nye soglasheniya kak sposob snizheniya defitsita mestnogo byudzheta* [Intermunicipal agreements as a way to reduce the local budget deficit]. Ivanovo, Nauchnaya mysl Publ., 2011. 108 p.

6. Gulina V. V. The local budgets structure during NEP and today: the lessons of history. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State authority and local governments*, 2011, no. 11, pp. 12–14. (In Russian).

7. Pepelyaev S. G. (ed.). *Nalogovoe pravo* [Tax Law]. Moscow, Yurist Publ., 2003. 591 p.

8. Krokhin. Yu. A. (ed.). *Nalogovoe pravo Rossii* [Russian Tax Law]. Moscow, Yurist Publ., 2003. 591 p.

9. Nikitkova U. O. To the issue of municipalities financial autonomy. *Finansy = Finance*, 2012, no. 7, pp. 26–29. (In Russian).

10. Nikolaev V. A. *Teoriya i praktika raspredeleniya nalogovykh polnomochii v Rossii* [Theory and practice of tax authorities distribution in Russia]. Moscow, Logos Publ., 2013. 172 p.

11. Orlova E. V. Methodical approaches to estimating financial independence of municipal entities (in terms of municipal entities of Irkutsk Oblast). *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baikal'skiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) (elektronnyy zhurnal) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law) (online journal)*, 2014, no. 6. Available at: <http://eizvestia.isea.ru/reader/article.aspx?id=19803>. (In Russian).

12. Paul' A. G. *Byudzhetno-pravovoe regulirovanie formirovaniya dokhodov byudzhetov* [Budget and legal regulation of budget revenues formation]. Voronezh, VGU Publ., 2011. 116 p.

13. Khudyakov A. I. *Izbrannyye trudy po finansovomu pravu* [The Selected Papers on Financial Law]. St. Petersburg, Yuridicheskii tsentr Press Publ., 2010. 472 p.

14. Arbatskaya Yu. V., Vasil'eva N. V., Kolosov N. V., Ushakov A. V., Ignatenko V. V. *Ekonomicheskaya osnova mestnogo samoupravleniya: kommentarii k glave 8 Federal'nogo zakona «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoi Federatsii», munitsipal'nye pravovye akty* [The economic basis of local government: commentary on Chapter 8 of the Federal Law «On general principles of local public administration in the Russian Federation», municipal legal acts]. Irkutsk, Institute of Legislation and Legal Information of Irkutsk region Publ., 2007. 253 p.

Информация об авторе

Васильева Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: nativi@yandex.ru.

Author

Natalia V. Vasiljeva — PhD in Law, Associate Professor and Chair, Department of Entrepreneurial and Financial Law, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: nativi@yandex.ru.

Библиографическое описание статьи

Васильева Н. В. Доходы местных бюджетов как залог финансовой самостоятельности местного самоуправления: правовой аспект / Н. В. Васильева // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2015. — Т. 25, № 1. — С. 117–125. — DOI : [10.17150/1993-3541.2015.25\(1\).117-125](http://dx.doi.org/10.17150/1993-3541.2015.25(1).117-125).

Reference to article

Vasiljeva N. V. Local budget revenues as a guarantee of local government financial autonomy: a legal aspect. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2015, vol. 25, no. 1, pp. 117–125. DOI: [10.17150/1993-3541.2015.25\(1\).117-125](http://dx.doi.org/10.17150/1993-3541.2015.25(1).117-125). (In Russian).