МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

Допущено к защите в ГЭК
заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права
профессор, д-р.юрид.наук.
_____ Г.Н. Чеботарев
09.12. 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НОРМАТИВОВ ОТЧИСЛЕНИЙ НАЛОГОВ В БЮДЖЕТЫ МЕСТНОГО УРОВНЯ

40.04.01 «Юриспруденция»
Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения
Лисьих
Ирина
Владимировна

Научный руководитель
канд. юрид. наук
Тепляков
Дмитрий
Олегович

Рецензент
Председатель комитета
правового обеспечения
Департамента финансов и
налоговой политики
Администрации города Тюмени,
канд. юрид. наук
Горбунов
Виталий
Александрович

Тюмень 2016

СОДЕРЖАНИЕ:

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ 3
ВВЕДЕНИЕ 4
ГЛАВА 1. Теоретические основы регулирования нормативов отчислений налогов в местный бюджет 12
1.1. Понятие и сущность нормативов отчислений налогов 12
1.2. Место нормативов отчислений налогов в системе межбюджетных отношений 18
ГЛАВА 2. Практика установления нормативов отчислений налогов в местный бюджет 39
2.1. Установление нормативов отчисления налогов в местный бюджет на федеральном уровне 39
2.2. Установление нормативов отчислений на региональном уровне 48
ЗАКЛЮЧЕНИЕ 64
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ 69
ПРИЛОЖЕНИЯ 78
ПРИЛОЖЕНИЕ № 1.1 78
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.1 79
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.2 87
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.3 89
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.4 90

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

БК РФ	—	Бюджетный Кодекс Российской Федерации
ГК РФ	—	Гражданский Кодекс Российской Федерации
ЗК РФ	—	Земельный Кодекс Российской Федерации
ОМСУ	—	Органы местного самоуправления
СЗ РФ	—	Собрание законодательства Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования темы магистерской работы «Правовое регулирование нормативов отчислений налогов в бюджеты местного уровня» обусловлена трудным (дефицитным) финансовым положением многих местных бюджетов Российской Федерации, их невозможностью в полной мере выполнять свои полномочия, а так же динамичным изменением законодательства РФ в сфере бюджетного регулирования и налогообложения.

Для полного понимания темы магистерской работы нужно, для начала, обратиться к основному закону Российской Федерации - Конституции. Согласно п. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Главным источником бюджетного и финансового права является Конституция РФ, которая включает в себя основополагающие принципиальные положения о бюджете. Дополнительно в роли источников бюджетного права могут выступать:

- федеральные законы РФ;
- нормативно - правовые акты органов публичной власти;
- правовые акты органов управления социальной компетенции (указы Президента РФ), в которых содержаться нормы и права для дальнейшего развития Конституции РФ.[1]

Обязанность по формированию бюджета местного уровня ложится на органы местного самоуправления, основным законом, регламентирующим деятельность ОМСУ, является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об

1 Нешитой А.С. Бюджетная система РФ. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К». 2012. С. 8.

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ).

В соответствии со ст. 55 Федерального закона № 131-ФЗ формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

Так же ссылки на статьи Бюджетного Кодекса Российской Федерации[2], только уже по поводу нормативов отчислений налогов в бюджет субъектов РФ, дает Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] в ст. 26.16 и 26.17.

В соответствии с вышеизложенным, можно сделать вывод, что для эффективного анализа темы магистерской работы потребуется проанализировать Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Федеральный закон № 131-ФЗ, а также другие федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, связанные с темой исследования.

В качестве начального этапа исследования магистерской работы можно рассмотреть вопрос о причинах введения указанных нормативно-правовых актов.

Не секрет, что БК РФ и НК РФ, в связи с плотным взаимодействием между собой, были приняты одновременно: 31.07.1998 г.

Предпосылками принятия БК РФ и НК РФ являлись:

---

1 Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 30.09.2015) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

[3] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.10.2015) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 17.10.2015) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

- преобладающая часть положений и норм в действующем бюджетном законодательстве России в конце 80-х начале 90-х гг. XX в. значительно вступила в противоречие с принятой 1993 году Конституции России;
- нормы, регламентирующие процесс исполнения бюджета и контроля за его исполнением, практически отсутствовали, а система исполнения бюджета не имела законодательного закрепления;

Постоянно изменяющиеся принципы организации взаимоотношений между бюджетом федеральным и бюджетами субъектов РФ при составлении и утверждении федерального бюджета нуждались в законодательном закреплении основ межбюджетных отношений в постоянно действующем нормативно-правовом акте;

- необходимо было установить такой элемент как ответственность участников бюджетных отношений;
- переход экономики России на рыночные отношения потребовал создания системы налогообложения предприятий и граждан (юридических и физических лиц).

Согласно ст. 7 БК РФ к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации относятся:

- установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджеты субъектов Российской Федерации;
- установление нормативов отчислений доходов в бюджеты сельских поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов, в случае, если законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими

поселениями закреплены другие вопросы местного значения из числа вопросов местного значения городских поселений, решаемых муниципальным районом на территориях сельских поселений.

В БК РФ доходам местного бюджета посвящена целая глава, в которой определены налоговые и неналоговые доходы бюджета, а также полномочия муниципальных образований.

Статья 58 БК РФ регламентирует полномочия субъектов Российской Федерации по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты

Так, например, законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия) могут быть установлены: единые для всех городских поселений субъекта РФ (отдельно: для всех сельских поселений субъекта РФ, для всех муниципальных районов субъекта РФ и т.д.) нормативы отчислений в бюджеты городских поселений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

Законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ в порядке, предусмотренном статьями 137 и 138 БК РФ, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в соответствии с БК РФ в бюджет субъекта РФ.

Органы государственной власти субъекта РФ обязаны установить в порядке, предусмотренном ст. 58 БК РФ, единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 15 процентов налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога.

В субъектах РФ - городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе порядок установления и значения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов,

предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджеты внутригородских муниципальных образований определяются законами указанных субъектов РФ.

Полномочия муниципального района по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты городских, сельских поселений установлены в ст. 63 БК РФ.

Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района или иного решения на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех городских поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты городских поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и (или) законом субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального района.

Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района или иного решения на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех сельских поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты сельских поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в соответствии с настоящим Кодексом и (или) законом субъекта Российской Федерации в бюджет муниципального района.

Исходя из вышеизложенного видно, что законами субъекта РФ можно регулировать нормативы отчислений налоговых доходов бюджета. Таким

законом является, например: Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»[1].

С целью проведения дальнейшего анализа правового регулирования нормативов отчислений налогов в местный бюджет были проанализированы следующие законы субъектов РФ:

- Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115[2] (Уральский округ)
- Закон Сахалинской области от 12.12.2014 г. № 80-ЗО[3] (Дальневосточный округ)
- Закон Республики Башкортостан от 28.11.2014 г. № 152-з[4] (Приволжский округ)
- Закон Томской области от 30.12.2014 № 193-ОЗ[5] (Сибирский округ)
- Закон Московской области от 28.11.2014 № 158/2014-ОЗ[6] (Центральный округ)
- Закон Краснодарского края от 12.12.2014 года № 3068-КЗ[7] (Южный округ).

---

1 Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: https://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/bugjet/more.htm?id=11217109@cmsArticle (дата обращения 17.04.2016)

2 Там же

3 Закон Сахалинской области от 12 декабря 2014 г. № 80-ЗО «Об областном бюджете Сахалинской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://docs.cntd.ru/document/423982086 (дата обращения 17.04.2016)

4 Закон Республики Башкортостан от 28.11.2014 г. № 152-з «О бюджете Республики Башкортостана на 2015 год и плановый период 2016 И 2017 годов» (в редакции Законов Республики Башкортостан от 30.03.2015 № 210-з, от 25.06.2015 № 236-з, от 02.11.2015 № 282-з, от 25.12.2015 № 306-з) // URL: http://docs.cntd.ru/document/423918351 (дата обращения 17.04.2016)

5 Закон Томской области от 30.12.2014 № 193-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://docs.cntd.ru/document/467918371 (дата обращения: 17.04.2016)

6 Закон Московской области от 28.11.2014 № 158/2014-ОЗ «О бюджете Московской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/27495/ (дата обращения 17.04.2016)

7 Закон Краснодарского края от 12.12.2014 года № 3068-КЗ «О краевом бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://admkrai.krasnodar.ru/ndocs/show/207603/ (дата обращения 17.04.2016)

В каждом из указанных законов утверждены основные характеристики областного бюджета на 2015 год и на плановые периоды 2016 и 2017 годов: установлены общие объемы расходов и областного бюджета, а также определен дефицит бюджета.

Установлены дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты согласно приложениям к закону. В таких приложениях распределены нормативы отчислений в процентном отношении по каждому муниципальному образованию области.

В настоящее время многие ученые-исследователи (Н.А. Шевелева, Е.А. Бочкарева, О.А. Дементьева и др.) анализируют и разрабатывают теоретические и практические проблемы, связанные с правовым регулированием отчислений налогов в бюджеты субъектов РФ.

Целью исследования является анализ законодательного регулирования нормативов отчислений налогов в бюджеты РФ, понятия нормативов отчислений, а также роль указанных нормативов в системе межбюджетных отношений.

Исходя из поставленных целей, предполагается решить следующие задачи:

- охарактеризовать нормативно-правовую базу установления нормативов отчислений налогов в местный бюджет, статистические материалы, справочную и научную литературу;
- исследовать правовую природу возникновения нормативов отчислений налогов в бюджеты субъектов различных уровней РФ;
- дать обзор практике установления нормативов отчислений налогов в местные бюджеты, а также определить взаимосвязь и сущность указанных нормативов в системе межбюджетных отношений;
- выявить основные проблемные точки правового регулирования нормативов отчислений налогов в бюджеты местного уровня;
- проанализировать правовое регулирование нормативов отчислений налогов на федеральном и региональном уровне.

Объектом исследования является непосредственно само по себе правовое регулирование нормативов отчислений налогов в бюджеты местного уровня. Предметом исследования является: установление нормативов отчислений в местный бюджет на федеральном и региональном уровне.

Структура магистерской диссертации включает введение, две главы, заключение, библиографический список, приложения. В библиографическом списке представлено 73 источника по теме исследования, в том числе нормативно - правовые акты и интернет - источники. В приложении представлен сравнительный анализ законодательства субъектов РФ о бюджете, математико-статистические данные, динамику поступлений налогов в консолидированные бюджеты РФ и т.д. Общий объем исследования составил 68 страниц. Объем приложений 16 страниц.

ГЛАВА 1. Теоретические основы регулирования нормативов отчислений налогов в местный бюджет

1.1. Понятие и сущность нормативов отчислений налогов

Российская Федерация является самой большой федерацией мира не только по абсолютному количеству субъектов, но и по числу их разновидностей. В связи со сложной внутренней структурой бюджетная система России состоит из 3-ех уровней:

- федеральный бюджет;
- региональные бюджеты;
- местные бюджеты.

Доходы бюджетов – это денежные средства, которые поступают в бюджет определенного уровня, за исключением средств, которые являются в соответствии с БК РФ источниками финансирования дефицита бюджета (ст. 6 БК РФ).

Доходы бюджетов формируются в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ.

Доход бюджетов (в соответствии со ст. 41 БК РФ) складывается за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных поступлений.

К налоговым доходам относятся доходы от предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов (например: налог на доходы физических лиц, налог на добавленную стоимость), в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами

(например: ЕНВД), региональных и местных налогов, а также пеней и штрафов по ним.[1]

В соответствии со ст. 8 НК РФ: «налог - это обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований».

В соответствии со ст. 13 НК РФ к федеральным налогам и сборам относится:

- налог на добавленную стоимость (НДС),
- акцизы,
- налог на доходы физических лиц (НДФЛ),
- налог на прибыль организации,
- налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ),
- водный налог,
- сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов,
- государственная пошлина.

К региональным налогам относится:

- налог на имущество организаций,
- налог на игорный бизнес,
- транспортный налог.

К местным налогам относится:

- земельный налог,
- налог на имущество физических лиц,
- торговый сбор.

Доходы от федеральных налогов и сборов, региональных и местных налогов, иных обязательных платежей, других поступлений, являющихся

[1] Изабакаров И.Г., Ниналалова Ф.И. Бюджетная система РФ. М: ИНФРА-М. 2013. С. 41.

источниками формирования доходов бюджетов бюджетной системе РФ, зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их распределения этими органами в соответствии с нормативами, установленными БК РФ, между бюджетами бюджетной системы РФ.

Для эффективного функционирования бюджетной системы РФ необходимо справедливое перераспределение бюджетных ресурсов, оно не может быть произвольным. Механизм такого распределения должен быть четко отлажен и регламентирован. Для этого предусмотрена база единой бюджетной классификации. В соответствии со ст. 18 БК РФ под бюджетной классификацией понимается группировка доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, используемой для составления и исполнения бюджетов, а также группировкой доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов и (или) операций сектора государственного управления, используемой для ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, составления бюджетной (бухгалтерской) и иной финансовой отчетности, обеспечивающей сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того, бюджетная классификация дает возможность экономического и стратегического анализа доходов и расходов бюджетов РФ, обеспечивает адресность выделения бюджетных средств.

Все бюджетные доходы, в соответствии с приказом Минфина России № 190Н[1], в настоящее время объединены в 2 группы:

1) налоговые и неналоговые доходы,

2) безвозмездные поступления.

Конституцией РФ закреплено федеративное устройство РФ, которое основано на государственной целостности, единстве системы государственной

---

[1] Приказ Минфина России от 01.12.2015 № 190н "О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н" // URL: http://docs.cntd.ru/document/420321627 (дата обращения 30.04.2016)

власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ.

Согласно Конституции РФ должны быть разграничены предметы ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, в том числе в области бюджета.

Нормативы отчислений налогов созданы для распределения налоговых поступлений в бюджет.

В общем смысле слова под нормативом понимается положение о соблюдении определенных стандартов, норм в какой - любо деятельности.

Таким образом, под нормативом отчислений налога можно условно понимать определенный стандарт (правило) перераспределения уплаченных налогов между всеми уровнями бюджетной системы.

Формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счет средств соответствующих бюджетов (ст. 65 БК РФ).

Нельзя не заметить, что нормативы отчислений налогов подкрепляются полномочиями органов публичной власти разных уровней. То есть, для осуществления каких-либо полномочий, исполнителям таких полномочий необходимо определенное финансирование.

Федеральный закон № 131-ФЗ определяет органы местного самоуправления в качестве самостоятельных (негосударственных) органов, наделенных властными полномочиями на решение вопросов местного значения. Это органы местных саморегулируемых территориальных сообществ,

муниципальных образований, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее исполнение своих полномочий. Это специфическая система власти, которая, учитывая все местные факторы, выступает в интересах своего населения.

Органы местного самоуправления обладают следующими особенностями:

1) не входят в систему органов государственной власти и самостоятельны в пределах своей компетенции (в соответствии со ст. 12 Конституции РФ);

2) в случае наделения их отдельными государственными полномочиями они могут участвовать в осуществлении государственных функций, и их деятельность в данном случае будет находиться под контролем государства (в соответствии со ст. 132 Конституции РФ).

В связи с принятием Налогового Кодекса РФ и Бюджетного Кодекса РФ, а также кризисным положением дел в стране в целом, в последнее время остро стоит вопрос, связанный с проблемой правового разграничения и распределения налогов между органами публичной власти различных уровней. Так же актуальной является проблема самостоятельности местных бюджетов, так как на данный момент имеет место несоответствие между полученным финансированием местного бюджета и его непосредственными возможностями, которое в свою очередь обусловлено несовершенством методов формирования доходов бюджета местного уровня в целом. Как отмечала Мащенко Е.С «Утверждение демократических принципов в государственном устройстве и управлении России способствовало тому, что ОМСУ, наделённые управленческими и финансово-бюджетными правами, стали обязательным компонентом системы государственного управления. Важную роль стали играть территориальные финансы в общегосударственной финансовой системе, возрастает роль местных бюджетов, они становятся превалирующей частью финансовых ресурсов государства».[1]

---

[1] Мащенко Е.С. Налоговый федерализм как базис социально - экономического развития страны // Мир науки и образования. 2016. № 1(5). URL: http://www.mgirm.ru/World_of_science_and_education/2016/1(5)/Mashchenko.pdf (дата обращения 01.11.2016)

По мнению Веретенниковой О.Б.: «Модель бюджетного федерализма в России во многом уникальна, по сравнению с уже сформировавшимися в мире. Наличие значительного количества субъектов Российской Федерации определяет сложность конструкции, которая должна учесть различия не только экономического, но и исторического, географического. климатического, национального характера». [1]

Так основной целью существования нормативов отчислений налогов является выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, согласно установленным полномочиям органов публичной власти.

[1] Веретенникова О.Б., Воликовская И.О. Анализ научных концепций становления и развития федерализма в России // Финансы и кредит. 2008. №13.URL: http://www.finizdat.ru/journal/fc/detail.php?ID=10108 (дата обращения 03.03.2016)

1.2. Место нормативов отчислений налогов в системе межбюджетных отношений

Улучшение рыночной экономики Российской Федерации зависит от качественной и эффективной финансово - бюджетной политики государства, в связи с этим очень важным становится преобразование бюджетной системы в целом, а так же одного из ее основных элементов – межбюджетных отношений.

Именно от того, на сколько эффективным будет сам механизм межбюджетных отношений, зависит истинное состояние бюджетной системы Российской Федерации в целом.

С самого начала создание качественного и эффективного механизма межбюджетных отношений в РФ сталкивается со многими трудностями, среди которых можно, прежде всего, назвать саму структуру государственного устройства страны – федерацию. Ее субъекты – это различные по территории и численности населения, этносу, климатическим условиям проживания и сложившимся традициям, нуждающиеся в индивидуальном подходе к решению их трудностей.

Межбюджетные отношения - это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ОМСУ по поводу:

1) установление доходов и расходов на постоянной основе между различными уровнями бюджетной системы;

2) распределение поступлений от налогов и сборов по установленным нормативам между бюджетами;

3) перераспределения средств из бюджета одного уровня в другой, а также между бюджетами одного и того же уровня.

Основной целью межбюджетных отношений является - основание изначальных условий для выравнивания бюджетов на каждом уровне с учетом возлагаемых на них задач и функций при исполнении минимальных

государственных социальных стандартов на всей территории РФ исходя из имеющегося на определенных территориях налогового потенциала.

Беседина А.С. сообщает: «Система межбюджетных отношений внутри субъектов РФ основана на распределении бюджетных доходов и расходов. Законодательство субъектов РФ регулирует распределение денежных средств, выделенных субъектами РФ, между муниципальными образованиями в части распределения доходов и расходов. Решениями представительных органов местного самоуправления муниципальных районов регулируется распределение денежных средств в части местных налогов и сборов в виде отчислений в консолидированный бюджет района. Распределение налоговых доходов городских округов и поселений производится на основании решений представительных органов этих муниципальных образований из остатка налоговых доходов»[1] (Приложение № 1.1).

Шугаев А.А. отмечал: «Во многих государствах, которые относятся к унитарным (Франция, Китай, Турция, Япония и др.) межбюджетные отношения не следует отождествлять с понятием бюджетного федерализма так как в этих странах бюджетная система, (как то было в СССР) представляет собой единый государственный бюджет, а не систему самостоятельных бюджетов. Что и является специфической чертой в бюджетном федерализме».[2]

В советское время активно использовался механизм бюджетного регулирования, при этом проблемы сбалансированности бюджетов решались в отсутствии бюджетной самостоятельности региональных и местных властей. Реформирование нового бюджетного устройства потребовало принципиально иных подходов в проведении бюджетной политики на основанных на принципе бюджетного федерализма, который в свою очередь обеспечивает единство и

---

[1] Беседина А.С. Сравнительный анализ налоговых доходов муниципальных бюджетов внутри субъектов Российской Федерации // НАЛОГИ-ЖУРНАЛ. Изд-во: Издательская группа "Юрист" (Москва) № 5. 2008. С. 11-16.

[2] Шугаев А.А. Бюджетно-налоговый федерализм в Российской Федерации и США: сравнительно-правовой аспект дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва. 2009. С.105.

целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в исполнении своих полномочий.

По мнению Суглобова А.Е. и Черкасовой Ю.И.: «с точки зрения совокупности экономических отношений, межбюджетные отношения - это денежные распределительные отношения, возникающие между органами власти различных уровней и обусловленные необходимостью максимально эффективного обеспечения равной возможности реализации на всей территории РФ установленных Конституцией РФ социальных гарантий финансирование которых должно осуществляться за счет бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов».[1]

Понятие межбюджетных отношений и бюджетного федерализма тесно взаимосвязаны. По мнению Мащенко Е.С.: «В экономической литературе обозначились два подхода к рассмотрению категории «бюджетный федерализм» — «широкий» и «узкий». Бюджетный федерализм в широком смысле подразумевает способ управления, при котором органично сочетаются интересы государства с интересами отдельных территориальных образований при соблюдении принципов единства и самостоятельности. Бюджетный федерализм в узком смысле следует рассматривать как систему отношений между уровнями власти по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджетов и расходов, из них финансируемых. Иными словами: бюджетный федерализм - это межбюджетные отношения в федеративных государствах». Тем не менее, субъектами бюджетного федерализма являются далеко не все субъекты межбюджетных отношений являются Элементы уровней местного самоуправления (города, районы, поселки, муниципальные территории и т.д.) не вступают во взаимоотношения с федеральным центром или органами власти субъектов РФ. Межбюджетные отношения – понятие наиболее широкое , чем понятие бюджетного федерализма. Бюджетная система рыночной России, можно сказать, формировалась сама собой, на основе Советской модели.

---

[1] Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2009. № 1. С. 22-30

Такой подход естественным образом оставил отпечаток на дальнейших процессах становления и развития межбюджетных отношений. С принятием в октябре 1991 г. Федерального закона «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» практически разрушились бюджетные отношения, которые складывались до этого и с «нуля» происходит формирование новых.[1]

Суглобов А.Е.и Черкасова Ю.И. считают что: «следует выделить, по крайней мере, четыре этапа становления межбюджетных отношений в рыночной России

- этап «стихийности» (1991 - 1993 гг.);
- этап «коренных трансформаций» (1994 - 1998 гг.);
- этап «концептуального» реформирования (1999- 2001 гг.);
- этап «программной» реализации основ «федерализма, сохраняющего рынок», и полноценных межбюджетных отношений (2002 г.)».[2]

Характерной чертой первого этапа является унаследованная от Советского Союза жесткая централизация финансовых потоков в стране.

На втором этапе происходит закладывание основной модели бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, в 1994 г. Была проведена реформа межбюджетных отношений.

Третий этап выделяется тем, что в 1998 г. Была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг.; введена в действие новая улучшенная методика, позволяющая более прозрачно и объективно распределять средства (трансферты) и т.д.

На четвертом этапе реформирования происходит завершающий этап построения модели бюджетного федерализма.

---

[1] Мащенко Е.С. Налоговый федерализм как базис социально - экономического развития страны // Мир науки и образования. 2016. № 1(5). URL: http://www.mgirm.ru/World_of_science_and_education/2016/1(5)/Mashchenko.pdf (дата обращения 01.11.2016)

[2] Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2009. № 1. С. 22-30

Шугаев А. А. отмечал: «Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. принята Правительством РФ 15 августа 2001 г. Она исходила из того, что сложившаяся к тому времени в России система межбюджетных отношений не отвечала основополагающим принципам бюджетного федерализма и не соответствовала стратегии развития страны. Сохранялась крайне высокая централизация налогово-бюджетных полномочий на уровне федеральной власти. Региональные местные бюджеты имели избыточные финансовые обязательства, возложенные на них федеральным законодательством, но не обеспеченные источниками финансирования. Фактически данная Программа остается пока еще в определенной мере не реализованной».[1]

Целью Программы бюджетного федерализма являлось создание стимулов для региональных и местных органов власти к наиболее эффективному сбору налогов, ответственность за бюджет, обеспечении равного доступа граждан к социальным гарантиям, обеспечение единства налоговой и бюджетной системы в целом.

На текущем этапе времени расходные полномочия и ответственность между органами публичной власти Бюджетным законодательством РФ четко не разграничены. Многие виды полномочий (расходов) относятся к совместному финансировании. В связи с тем, что региональные и местные органы власти не могут в полной мере обеспечить финансовую составляющую своих бюджетов, им приходится проводить политику выборочного или частичного исполнения своих обязанностей в финансовой сфере. Обеспечение реальных полномочий региональных и местных органов власти является основной целью реформирования межбюджетных отношений. Для достижения цели реформирования межбюджетных отношений: обеспечение полномочий органов публичной власти, программа разграничивает расходные полномочия между

[1] Шугаев А. А. Бюджетно-налоговый федерализм в Российской Федерации и США: Сравнительно-правовой аспект: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М. 2009. 32 с.

уровнями бюджетной системы; достижение самостоятельности управления расходами своих бюджетов региональными и местными органами власти.

По мнению Мусаева Х.М.: «Основной задачей налогового федерализма является обеспечение единства России как федеративного государства и стабильности его социально- экономического развития на основе удовлетворения потребностей в денежных средствах всех уровней власти и управления, достигаемого за счет рационального перераспределения изымаемой в виде налогов части ВВП между звеньями бюджетной системы. Налогово-бюджетные взаимоотношения между федеральным, региональными и местными органами власти и управления являются одним из ключевых факторов экономического развития РФ».[1]

Как отмечает Мащенко Е.С.: «Сохранение целостности страны, стабильности и управляемости социально- экономической сферой во многом зависит от решения проблем оптимального соотношения доходов федерального бюджета, региональных и местных бюджетов».[2]

В 2014 году дотаций из федерального бюджета на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации составили 227,4 млрд. руб. [3] (Приложение № 1.2)

Обеспечение финансовой самостоятельности субъектов федерации относится к числу трудноразрешимых проблем как отечественного, так и зарубежного бюджетного права. Зачастую автономное формирование доходных источников региональных бюджетов прямо либо косвенно гарантируется

---

[1] МУСАЕВА Х.М., МАГОМЕДТАГИРОВ М.М., КЕРИМОВА З.А. Межбюджетные отношения на современном этапе: проблемы и пути совершенствования // Экономика и предпринимательство. Москва. № 12-2 (53-2). 2014.С. 194-199.

[2] Мащенко Е.С. Налоговый федерализм как базис социально - экономического развития страны // Мир науки и образования. 2016. № 1(5). URL: http://www.mgirm.ru/World_of_science_and_education/2016/1(5)/Mashchenko.pdf (дата обращения 01.11.2016)

[3] Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ (ред. от 26.12.2014) «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Российская газета. № 276. 06.12.2013 (опубликован без приложений).

нормами конституций и (или) законодательства федеративных государств. Между тем действительная самостоятельность субъектов федерации в этой сфере имеет место далеко не всегда.

Проблемы, связанные с недостаточной финансовой самостоятельностью субъектов федерации, являются предметом многих экономических и юридических исследований (главным образом зарубежных). В частности, большой интерес представляют аналитические материалы, подготовленные Всемирным банком, обладающим чрезвычайно широкими возможностями по сбору и анализу необходимой экономической информации. В рамках настоящей статьи мы предлагаем рассмотреть лишь те результаты зарубежных исследований, которые допустимо использовать для решения проблем обеспечения самостоятельности субъектов Российской Федерации в сфере формирования бюджетных доходов.[1]

По буквальному смыслу ст. 31 БК РФ право на собственные налоговые доходы реализуется путем установления налогов и сборов на основании налогового законодательства России. Последнее в силу с. 1 Налогового кодекса Российской Федерации состоит из собственно Налогового кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах и сборах. Получается, что именно к полномочиям федерального законодателя относится закрепление пределов осуществления права на налоговые доходы и первичное распределение налоговых доходов между бюджетами всех публично-правовых образований в составе России.

Что же касается российской Конституции, то в ней нет норм, которые бы четко разграничивали налоговые полномочия между Российской Федерацией и ее субъектами. Строго говоря, отсутствие таких норм нарушает имущественные интересы субъектов Российской Федерации, хотя и обеспечивает правовому регулированию публичных финансовых отношений в России определенную гибкость и позволяет федеральному законодателю быстро реагировать на

[1] Братко Т.Д. Основные проблемы обеспечения самостоятельности субъектов федераций в сфере формирования бюджетных доходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 40 - 51.

меняющиеся экономические условия, расширяя или сужая сферу налоговой компетенции регионов.

Одной из наиболее острых российских проблем является экономическое неравенство субъектов РФ и низкие собственные доходы большинства региональных бюджетов. Семидесяти одному субъекту Российской Федерации (из восьмидесяти пяти) в 2015 году предоставлены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В восьми региональных бюджетах доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 40% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. Эта доля составляла более 10% (но менее 40%) в бюджетах двадцати восьми субъектов Федерации и менее 10% - в бюджетах тридцати пяти регионов. Наконец, только четырнадцать субъектов Российской Федерации не являются в 2015 году получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Причинами увеличения вертикального фискального разрыва являются:

- сосредоточение в руках федерации очень широких налоговых полномочий;

- отсутствие у субъектов федерации необходимых возможностей по установлению налогов из-за тяжелого налогового бремени, возложенного на налогоплательщиков федерацией;

- вредоносная налоговая конкуренция (применение субъектами федерации налоговой политики, основанной на принципе "разори своего соседа");

- ненадлежащее распределение обязанностей между уровнями власти.

Зачастую субъекты федерации, имеющие низкие собственные налоговые доходы, получают трансферты из федерального бюджета, что приводит к зависимости региональных властей от федеральных.

Как справедливо указывают зарубежные исследователи, из-за недостаточной самостоятельности субъектов федерации в формировании бюджетных доходов нарушается взаимосвязь между решениями избирателей и деятельностью органов публичной власти: позитивная ответственность

региональных властей перед гражданами-налогоплательщиками и полноценное влияние последних на политику региона фактически становятся невозможными.

В качестве иного отрицательного последствия недостаточной самостоятельности субъектов федерации в формировании бюджетных доходов выступает снижение разных типов конкуренции:

- горизонтальной (между субъектами федерации, соревнующимися друг с другом в создании благоприятных условий для привлечения новых налогоплательщиков и удержания старых);

- вертикальной (между федерацией и ее субъектами, противостоящими федеральной тирании и стремящимися превзойти федерацию в оказании публичных услуг).

Ограничение горизонтальной и вертикальной конкуренции является прямым следствием предоставления федеральных трансфертов региональным бюджетам. Перечисляя межбюджетные трансферты, федеральные власти искусственно увеличивают доходы отдельных субъектов федерации и тем самым подрывают стимулы к дальнейшему соревнованию. Федерация может также навязывать своим субъектам определенную политическую линию, иначе говоря, "платить" за проведение субъектами политики, выгодной для федерации.

Проблема низких собственных доходов региональных бюджетов осложняется нежеланием субъектов федерации стремиться к действительной автономии при проведении реформ (в ФРГ), иждивенческими настроениями среди субъектов федерации, получающих отчисления доходов от федеральных налогов и (или) межбюджетные трансферты из федерального бюджета (в странах Латинской Америки), а также "антифедералистской" судебной практикой, направленной на ограничение прав субъектов федерации в сфере налогообложения (в США и Австралии).

Таким образом, на сегодняшний день проблема низких собственных доходов региональных бюджетов в Российской Федерации не решена: большая часть субъектов Федерации получают трансферты из федерального бюджета и фактически не обладают самостоятельностью в формировании доходов своих

бюджетов. Конечно, это не нарушает нормы статьи 31 БК РФ, если толковать их буквально, поскольку они обеспечивают всякому публично-правовому образованию лишь саму возможность иметь налоговые доходы, но не определенный объем доходов. Однако такая номинальная (фиктивная) бюджетная самостоятельность плохо согласуется с экономическим смыслом принципа самостоятельности бюджетов.

Чтобы повысить доходы региональных бюджетов и уменьшить вертикальный фискальный разрыв, нужно: во-первых, обеспечить налоговую децентрализацию; во-вторых, уменьшить налоговое бремя, возложенное на налогоплательщиков федерацией; в-третьих, прибегнуть к распределению налоговой базы, то есть разрешить органам власти субъектов федерации устанавливать дополнительные ставки по федеральным налогам при условии поступления сумм налогов, исчисленных по этим дополнительным ставкам, в доходы региональных бюджетов.

Весьма нежелательно распределение доходов от какого-либо налога между разными бюджетами, поскольку оно стимулирует ослабление усилий по взиманию распределяемого налога, приводящее к ухудшению его собираемости в сравнении с собираемостью любого налога, доходы от которого полностью удерживаются установившим его публично-правовым образованием. Вообще, распределение бюджетных доходов может применяться только в качестве крайней меры. В частности, оказание нецелевой финансовой помощи в виде межбюджетных трансфертов общего назначения снижает подотчетность органов публично-правового образования, получающего указанные трансферты, перед налогоплательщиками.

Благодаря экономическим исследованиям была выявлена еще одна закономерность, подтверждающая отрицательное влияние нецелевой финансовой помощи: получение субъектом федерации собственных доходов влечет сокращение, а использование трансфертов - увеличение его расходов на государственное управление.

В России, как и в других федеративных государствах, не решена проблема низких собственных доходов региональных бюджетов: многие субъекты Российской Федерации получают трансферты из федерального бюджета и обладают лишь номинальной (фиктивной) самостоятельностью в формировании бюджетных доходов. В связи с этим система первичного распределения налоговых доходов между бюджетами российской бюджетной системы требует реформирования, которое с учетом выработанных зарубежной экономической наукой рекомендаций должно быть направлено на обеспечение субъектов Российской Федерации собственными налоговыми доходами, достаточными для покрытия соответствующих безусловно необходимых расходов.

В качестве проблемы межбюджетных отношений можно выделить поиск оптимального соотношения доходов бюджетов и различного рода помощи. Решение данной проблемы не носит однозначного подхода.

С одной стороны, в пользу увеличения налоговых доходов территориальных бюджетов говорит то обстоятельство, что, в отличие от оказываемой финансовой помощи, размер которой зависит от вышестоящих властей, налоговые поступления в бюджеты территорий тем больше, чем больше налоговая база соответствующего налога на определенной территории. Следовательно, закрепление за бюджетом субъектов РФ налоговых доходов в достаточном объеме имеет такое преимущество перед межбюджетными трансфертами, что является стимулом по отношению к формированию собственных налоговых усилий региональных и местных властей.

Например, согласно действующему законодательству, определенный процент от такого федерального налога как налог на доходы физических лиц поступает в бюджет местного уровня. Согласно статистическим данным, указанный налог является одним из самых ведущих, по данным 2016 года формирует 20 % всех налоговых поступлений в консолидированный бюджет.

В связи с тем, что указанный налог частично формирует казну какого-либо муниципалитета, порождается интерес властей местного уровня в увеличении поступления такого налога. Так на примере г. Тобольска можно сделать акцент

на том, что в целях привлечения к декларированию своих доходов, а также в целях увеличения поступлений от НДФЛ в бюджет при Администрации города Тобольска созданы межведомственные комиссии по легализации налоговой базы по НДФЛ совместно с представителями Межрайонной ИФНС России № 7 по Тюменской области, Прокуратуры г. Тобольска, Пенсионного фонда РФ и др.

На указанные комиссии могут быть приглашены следующие лица:

- физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, при этом не зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя по месту осуществления деятельности;
- налоговые агенты, имеющие признаки неформальной занятости, либо выплачивающие заработную плату работникам ниже уровня прожиточного минимума, установленного в регионе;
- налоговые агенты, которые по истечении налогового периода допустили неперечисление (неполное перечисление) НДФЛ в бюджет и др.

Таким образом, благодаря проведенным межведомственным комиссиям, обеспечиваются поступления НДФЛ в бюджет.

Как отмечала Андреева Е.М.: «в период с 2000 по 2015 год в бюджетной системе России достаточно интенсивно проходило формирование системы распределения доходов и расходов бюджетов между тремя уровнями публичной власти: федеральным, региональным и местным. Оно было совершенно осмысленным: осуществлялся поиск баланса между самостоятельностью бюджетов и обеспечением функционирования бюджетной системы как цельного организма, необходимого для обеспечения жизнедеятельности государства. Надо заметить, что процесс обеспечения интересов всех включенных в бюджетную систему публично-правовых образований продолжается и сегодня можно узнать не только направление развития этого процесса на ближайшее будущее, но и его цели - они обозначены в программных документах. Все эти пятнадцать лет развитие законодательства было подчинено логике бюджетной реформы,

определенным этапом которой стало принятие Бюджетного кодекса Российской Федерации (1998) и введение его в действие (2000)».[1]

В общем смысле, говоря простыми словами, межбюджетные отношения это взаимоотношения бюджетов разных уровней (взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса). Своим возникновением они больше всего обязаны местным бюджетам. Именно большинство муниципальных образований не в состоянии сформировать местный бюджет исключительно за счет собственных средств.

Крохина Ю.А. отмечает следующее: «Отношения, возникающие между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями по поводу разграничения расходных полномочий и ответственности, являются первичным элементом системы межбюджетных отношений. Это обусловлено тем, что данный вид полномочий является "прямым отражением разграничения предметов ведения и компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, т.е. материальной гарантией реализации принципа федерализма в государственном устройстве России"».[2]

Бочкарева Е.А. отмечает: «В отличие от разделения доходных источников, разделение расходных полномочий до последнего времени находилось вне сколько-нибудь целостного нормативно-правового регулирования. Две главные проблемы, которые решаются в последнее время в области расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы, можно сформулировать следующим образом:

- какие виды расходов следует финансировать за счет средств конкретных бюджетов бюджетной системы (разграничение расходных полномочий);

---

[1] Андреева Е.М. Правовые вопросы финансирования совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: исторический аспект и современное состояние. // Финансовое право. 2015. № 1. С. 3 - 6.

[2] Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: НОРМА. 2002. С. 313.

- каков целесообразный количественный размер этих расходов (определение необходимого объема финансовых средств)».[1]

По мнению российских экономистов: Сычева Н.Г., Ильина В.В., Ермилова В.Г.: «полное разграничение всех расходных полномочий по уровням бюджетной системы не может быть достигнуто. Такая цель выступает в роли некоего идеала, поскольку при любых условиях ответственность за состояние государственных финансов несет федеральный центр».[2]

Согласно мнению экспертов, различия между уровнями доходов муниципальных образований очень велики, могут достигать в десятки, в некоторых случаях и в сотни раз.

Благодаря межбюджетным отношениям происходит:

- распределение и закрепление расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РФ;

- разграничения на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующие доходы по уровням бюджетной системы РФ;

- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности нижестоящих уровней бюджетной системы;

- разграничение доходов и расходов между бюджетами разных уровней.

Имеющееся в Российской Федерации различия территорий и муниципальных образований по таким критериям как: степень экономического развития, обеспеченность ресурсами, природно-климатические условия проживания, численность и состав населения существенно усложняют формирование одновременно эффективной, стабильной и в тоже время справедливой системы межбюджетных отношений. Применяемая в настоящее время методика распределения различных финансовых поступлений удобна и относительно проста для "центра", но в тоже время категорически не подходит

---

[1] Бочкарева Е.А. Разграничение доходных источников и расходных полномочий как одно из условий сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации. // Финансовое право. 2013. № 12. С. 18 - 20.

[2] Сычев Н.Г., Ильин В.В., Ермилов В.Г. Эффективность этапа радикального совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации. // Сборник: Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации. М. 2009. С. 22.

государству федеративного типа устройства. Тем самым проблемы в области межбюджетных отношений в условиях постоянного изменения законодательства только накапливаются.

В связи с этим целесообразно рассмотреть вопрос о методики расчета социально необходимых размеров бюджетов территорий.[1] Бочкарева Е.А. считает, что: «Суть названной методики заключается в том, что минимально необходимый бюджет любого уровня должен на 100% покрываться за счет собственных закрепленных доходных источников. Это является гарантией государства в обеспечении любого гражданина России финансовыми средствами в объеме, достаточном для нормального функционирования всех объектов социальной и производственной инфраструктуры, необходимых для его жизнедеятельности, независимо от места проживания. Это также даст финансовые гарантии регионам и муниципальным образованиям, повысит их заинтересованность в текущем и перспективном финансовом управлении налоговыми доходами». [2]

На данном этапе времени отказ от межбюджетных отношений не возможен, так как многие муниципальные образования могут оказаться без ресурсов, а другие наоборот окажутся «сверхъобеспеченными», государству необходимо изъять часть доходов из бюджета более высокого уровня для дальнейшего перераспределения их между бюджетами муниципальных образований при помощи дотаций, субсидий и субвенций.

Дотации, как правило, предоставляются для выравнивания бюджета. Субсидии предоставляются на определенные цели (в случае недостижении цели производится возврат денежных средств). Субвенции предоставляются для достижения положительных результатов в определенной сфере (неиспользованные денежные средства можно вернуть, либо, по согласованию,

---

[1] Садков В.Г., Гринкевич Л.С. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов // Финансы. 1997. № 6. С. 16 - 19.

[2] Бочкарева Е.А. Разграничение доходных источников и расходных полномочий как одно из условий сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2013. № 12. С. 18 - 20.

распределить на другую сферу деятельности). Более подробно об указанных видах финансовой поддержки описано в Бюджетном Кодексе РФ.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации формируются исходя из норм Бюджетного кодекса за счет:

1) субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;

2) собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Сбалансированность бюджетной обеспеченности предполагает перераспределение денежных средств между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ. Такое перераспределение достигается двумя основными способами: путем обеспечения налоговых и неналоговых поступлений в соответствующий бюджет и предоставлением различных межбюджетных трансфертов.

Схема сбалансированности бюджетной обеспеченности, установленная и применяемая БК РФ, устанавливает предоставление средств бюджетам местного уровня из различных источников и в разных формах межбюджетных трансфертов. В ст. 137-140 БК РФ закреплены основные элементы (в части определения форм трансфертов) указанной схемы выравнивания, которые предоставляются из бюджетов субъекта РФ и ст. 142 БК РФ (относительно участия) муниципальных районов в решении поставленной задачи.

Для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности для поселений предусмотрены дотации, которые предоставляются за счет фонда финансовой поддержки, сформированные в бюджете субъекта РФ.

Отдельный закон субъекта РФ может предусматривать замену таких дотаций частично или полностью на дополнительные нормативы отчислений налога на доходы физических лиц.

Вместо дотаций и субвенций субъекты РФ могут предоставлять финансирование в местные бюджеты «иные межбюджетные трансферты» в размере не превышающем 10 % от общего объема предоставленных трансфертов, при чем указанные средства не имеют четко установленной цели для их применения, как это предусмотрено при предоставлении дотаций и субвенций.

Федеральный закон № 131 – ФЗ гласит: «Отдельным источником для решения проблемы бюджетной обеспеченности поселений являются дотации на выравнивание, предоставляемые из бюджетов муниципальных районов, предусмотренные ст. 142.1 Бюджетного кодекса РФ. Дотации на выравнивание образуют районный фонд финансовой поддержки поселений. Порядок определения объемов районных фондов и распределения дотаций должен утверждаться законом субъекта РФ. Решением представительного органа муниципального района о бюджете утверждается объем и распределение дотаций. При этом дотации на выравнивание должны предоставляться поселениям за счет собственных средств бюджетов муниципальных районов, т.к. выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений отнесено к вопросам местного значения, закрепленным за муниципальными районами».[1]

Если же муниципальному району не представляется возможным самостоятельно осуществлять данные ему полномочия, то он вправе получить финансовую поддержку от субъекта РФ, предоставляемую в форме субсидии. Так в БК РФ (п. 2 ст. 139) предусмотрена такая возможность предоставлять субсидии местным бюджетам, с целью выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований для дальнейшей реализации своих расходных обязательств и предусмотренных полномочий.

Так Киселева Е.И. отмечает: «Реализация схемы выравнивания бюджетной обеспеченности поселений предполагает принятие субъектами РФ и муниципальными образованиями большого количества нормативных правовых

---

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

актов. Так, субъекты РФ обязаны принять отдельные законы о порядке распределения дотаций поселениям, о замене дотаций дополнительными нормативами отчисления от налога на доходы физических лиц, о наделении органов власти муниципальных районов полномочиями субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций и методике расчета и распределения субвенций, об установлении целей и условий предоставления субсидий для формирования районных фондов финансовой поддержки поселений, о порядке расчета и распределении дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений. Эти законы субъектов РФ должны быть приняты помимо ежегодно принимаемого закона о бюджете субъекта РФ на соответствующий год и плановый период. В составе законов субъектов РФ должны быть утверждены методики распределения каждой формы межбюджетных трансфертов». [1]

В связи с этим, выстраивается целая схема финансовой взаимопомощи государства с его субъектами и с муниципальными образованиями.

Основным предназначением межбюджетного регулирования является исполнение установленным законодательством обязанностей. В связи с этим, различные муниципальные образования получают разные трансферты.

По мнению Пешина Н.Л.: «Межбюджетные отношения могут и должны стимулировать муниципалитеты развивать собственный доходный потенциал своей территории: например, для этого может быть использован инструмент зависимости степени самостоятельности муниципальных образований в организации бюджетного процесса от доли межбюджетных трансфертов (кроме субвенций) в объеме собственных доходов их бюджетов». [2]

Нужно обратить внимание на следующую тенденцию в подходе к выравниванию уровня обеспеченности бюджета. Еще в 2004 году бюджетной реформой было сформировано правило, согласно которому государственные

---

[1] Киселева Е.И. Использование межбюджетных трансфертов для выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов поселений: правовые проблемы. // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 7. С. 56 - 59.

[2] Пешин Н.Л. Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 20 - 25.

полномочия должны были обеспечиваться определенными финансовыми и материальными ресурсами.[1]

Одним из важных вопросов для государства с федеративной формой устройства является распределение предметов ведения и полномочий между всеми ее территориями. Как справедливо отмечал Р.Г. Абдулатипов: «от уровня решения данного вопроса во многом зависит характер всего комплекса федеративных отношений во всех сферах жизни общества и государства ... как разграничишь полномочия и ответственность, так и будешь жить».[2] В современных федерациях существуют различные способы таких разграничений. Так, может определяться отдельно компетенция федерации, а все остальные полномочия могут передаться субъектам; также могут устанавливаться две сферы ведения: и федерации, и субъектов; может указываться дополнительно сфера совместного ведения, а может устанавливаться и перечень предметов ведения и полномочий федерации, и сфера совместного ведения федерации и ее субъектов.[3] Последний способ относится к Российской Федерации. Перечень предметов ведения и полномочий субъектов РФ при этом отсутствует.

Перераспределение финансовых поступлений в РФ можно охарактеризовать высокой централизацией полномочий по установлению и администрированию налогов и сборов, что в следствии ведет к низкой налоговой и бюджетной самостоятельности региональных и местных органов публичной власти. Такой способ лучше всего приспособлен для масштабных выравниваний бюджетной обеспеченности. Тем не менее в РФ для распределения налоговых поступлений между субъектами задача сбалансировать уровни бюджетной обеспеченности формально не ставиться. Так, например, ни один федеральный налог не распределяется между субъектами РФ в соответствии с численностью населения

---

[1] Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32 - 44

[2] Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб: Питер. 2004. С. 158.

[3] Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 7 - 8.

определенного региона или его бюджетной обеспеченности.[1] Так, Кузнецова О. отмечает: «Распространено мнение, что это не является целесообразным из-за слишком больших разрывов в бюджетной обеспеченности в регионах и на местах».[2] Задача по поводу распределения налоговых поступлений в бюджеты осложняется тем, что в РФ огромнейшие территории, которые в свою очередь имеют различия по своей экономической базе, налогового потенциала, по уровню бюджетной обеспеченности. Но это еще не означает, что построить систему распределения доходов, основанное на справедливом выравнивании уровня бюджетной обеспеченности не представляется возможным.

Изучая российскую систему распределения доходных источников между бюджетами было замечен, что цели и задачи такого распределения на законодательном уровне отсутствуют, именно это лишает рассматриваемую систему перераспределения своей цели и сути.

Как отмечает Бочкарева Е.А.: «Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ регулируется (за небольшим исключением[3]) Бюджетным кодексом РФ и, следовательно, подпадает под действие бюджетно-правовых принципов, установленных БК РФ. Принципов, имеющих непосредственное отношение к распределению доходных источников в бюджетном законодательстве (глава 5 БК РФ), лишь несколько - это принцип разграничения доходов и расходов и принцип самостоятельности бюджетов. Однако указанные принципы в действующей редакции БК РФ не несут сколько-нибудь значимой смысловой нагрузки».[4]

Текущие проблемы формирования местного бюджета, связанны, во-первых: с затянувшимся кризисным положением страны в целом, во-вторых: в связи с

---

[1] Кузнецова О. Распределение финансовой власти в федеративном государстве: опыт России. // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 50.

[2] Евсеев П.И., Ялбулганов А.А. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 45.

[3] Статья 284 Налогового кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

[4] Бочкарева Е.А. Разграничение доходных источников и расходных полномочий как одно из условий сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации // Финансовое право. 2013. № 12. С. 18 - 20.

указанным кризисом уменьшенным поступлением налоговых и не налоговых средств в бюджеты местного уровня.

В своей работе Пешин Н.Л. предлагает следующее: «Местные бюджеты должны стать подлинно публичными документами: органы местного самоуправления должны ввести различные варианты обнародования правовых актов о бюджете (и отчетов), не следует ограничиваться только их обязательным опубликованием в средствах массовой информации - это будет способствовать развитию форм общественного контроля. Ежегодно должны четко формулироваться финансовые задачи, требующие решения в очередном финансовом году, и способы их решения; по итогам каждого финансового года муниципальное образование должно отчитываться об их решении.

Только совокупностью всех этих мер, как представляется, можно добиться совершенствования механизма межбюджетных отношений, повышения степени его прозрачности и предсказуемости».[1]

[1] Пешин Н.Л. Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления. // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 18. С. 20 - 25.

ГЛАВА 2. Практика установления нормативов отчислений налогов в местный бюджет

2.1. Установление нормативов отчисления налогов в местный бюджет на федеральном уровне

В соответствии со ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления (далее - Хартия): «финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть достаточными и соразмерными полномочиям, предоставленным им Конституцией и законами» [1] Важнейшим условием самостоятельности местного бюджета является наличие собственных доходных источников. Закрепление доходов за муниципальными образованиями служит необходимым условием для их социально-экономического развития.

Как известно, в соответствии с Конституцией РФ ОМСУ, не являются органами государственной власти, они самостоятельно управляют муниципальной собственностью, а также самостоятельно занимаются формированием, утверждением и исполнением местного бюджета, установлением местных налогов и решением иных вопросов местного значения.

Бюджеты местного уровня по своей сути являются необходимой составной частью финансовых ресурсов муниципальных образований в целом, которые необходимы для решения поставленных задач и возложенных функций ОМСУ. В соответствии со ст. 10 БК РФ в единую бюджетную систему РФ входят местные бюджеты.

Налоги, взимаемые с организаций и физических лиц, играют немаловажную роль в формировании бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ. Налоговым кодексом установлены все элементы налогов, а также разделения на федеральные, региональные и местные, при этом нормативы отчислений указанных налогов устанавливает БК РФ. так же БК РФ содержит

[1] Европейская Хартия о местном самоуправлении // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

перечень видов источников доходов, которые в свою очередь закреплены за бюджетами разных уровней. В соответствии со ст. 15 НК РФ к местным налогам относятся только три налога: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. Согласно имеющейся практике налогообложения, доходов от указанных налогов недостаточно для формирования доходной части местных бюджетов.

БК РФ предусматривает процентные отчисления в доходы местного бюджета от других налогов, таких как: налог на доходы физических лиц, единый сельскохозяйственный налог, государственные пошлины. Так, например, в соответствии с п. 2 ст.61 БК РФ в бюджеты поселений зачисляются средства от НДФЛ - по нормативу 10%; от ЕСХН - по нормативу 50%; от государственной пошлины - по нормативу 100% (Приложение 2.1). По нашему мнению, отчислений от указанных федеральных налогов все-таки недостаточно для укрепления доходов местных бюджетов. в связи с этим местные бюджеты остаются по-прежнему дефицитными.

Местный бюджет может рассчитывать на 100 % дохода в виде следующих налогов: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. При этом плательщиками торгового сбора, согласно п. 1 ст. 411 НК РФ, признаются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие виды предпринимательской деятельности на территории муниципального образования (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). Тем не менее, поступления от указанных налогов полностью покрывать расходы бюджетов местного уровня не могут, таким образом, напрашиваются дополнительные отчисления от федеральных и региональных налогов в доходы местного бюджета. Нельзя не согласиться с Савостьяновой С.А., которая замечает следующее: «Целесообразно отчислять в местные бюджеты, в т.ч. бюджеты городских и сельских поселений, средства не только от налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога и государственной пошлины (как это установлено статьями БК РФ), но и от таких

федеральных налогов, как налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций». [1]

Например В.В. Соловьев в своих трудах предлагал перевести в разряд местных налогов - транспортный налог, который в свою очередь в настоящее время относится к региональным налогам.[2]

На федеральном уровне нормативы отчислений налогов в местный бюджет устанавливаются Бюджетным кодексом РФ. Таким образом, регулирование указанных поступлений происходит при помощи внесения поправок в БК РФ на основании федеральных законов.

Бюджетный Кодекс РФ с момента вступления в силу претерпевал множество изменений. Так, например, в самом начале (в редакции "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 № 145-ФЗ (с изм. от 31.12.1999)) статья 61 БК РФ устанавливала налоговые доходы местных бюджетов. Согласно указанной статье к налоговым доходам местных бюджетов относились:

- собственные налоговые доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов, определенные налоговым законодательством Российской Федерации;
- отчисления от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов, передаваемые местным бюджетам Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации в порядке, установленном статьями 52, 58 и 63 БК РФ;
- государственная пошлина, за исключением государственной пошлины, зачисляемой в соответствии со статьей 50 БК РФ в доходы федерального бюджета, - по нормативу 100 процентов по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

Так, согласно ст. 52 БК РФ собственные доходы федерального бюджета могут передаваться местным бюджетам по нормативам, устанавливаемым федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на

---

[1] Савостьянова С.А. Правовое регулирование доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2011. № 9. С. 14 - 18.

[2] Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарии к диссертационным исследованиям по финансовому праву. М.: Статут. 2009. С. 289 - 290.

срок не менее трех лет и Федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации".

Собственные доходы бюджетов субъектов Российской Федерации от региональных налогов и сборов, а также от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов и сборов могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично - в процентной доле, утверждаемой законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации на срок не менее трех лет (ст. 58 БК РФ).

Так же, в изначальной редакции ст. 63 БК РФ предусматривала возможность передачи доходов местных бюджетов бюджетам других уровней по ставкам (нормативам), определяемым правовыми актами органов местного самоуправления.

Далее в редакции "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 24.11.2014) нормы, устанавливающие налоговые доходы местных бюджетов кардинально меняются, а именно:

1) добавляются новые статьи, такие как:

- Статья 61. Налоговые доходы бюджетов поселений
- Статья 61.1. Налоговые доходы муниципальных районов
- Статья 61.2. Налоговые доходы бюджетов городских округов

2) Указанные выше статьи впервые в Бюджетном Кодексе устанавливают нормативы отчислений налогов в бюджеты местного уровня отдельно от местных налогов и от федеральных налогов и сборов.

Например, согласно ст. 61 БК РФ, в бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от местного налога: земельного налога по нормативу 100 процентов. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федерального налога: налога на доходы физических лиц - по нормативу 10 процентов.

Действующая редакция ("Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с

01.09.2016)) в ранее заявленных статьях изменила название статей, так, в настоящее время они называются следующим образом:

- Статья 61. Налоговые доходы бюджетов городских поселений
- Статья 61.1. Налоговые доходы бюджетов муниципальных районов
- Статья 61.2. Налоговые доходы бюджетов городских округов

Дополнительно были приняты статьи, устанавливающие нормативы отчислений налогов в местные бюджеты:

- Статья 61.3. Налоговые доходы бюджетов городских округов с внутригородским делением
- Статья 61.4. Налоговые доходы бюджетов внутригородских районов
- Статья 61.5. Налоговые доходы бюджетов сельских поселений

Редакция "Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) не вносит изменений в действующие статьи бюджетного кодекса, устанавливающие нормативы отчислений налогов в местные бюджеты.

Нормы бюджетного кодекса первоначальной редакции не устанавливали нормативов отчислений налогов в местный бюджет, ссылаясь на установление указанных нормативов федеральными законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год на срок не менее трех лет и Федеральным законом "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации".

Только в последующих редакциях были внесены коррективы, согласно которым были установлены нормативы отчислений налогов в местные бюджеты: городских поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, сельских поселений.

Согласно Аналитической справки «О поступлении администрируемых ФНС России доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации в январе-июне 2016 года»: «В консолидированный бюджет Российской Федерации в январе-июне 2016 года поступило администрируемых ФНС России (далее -

Службой) доходов 6 895,3 млрд. рублей, или на 1,3% меньше, чем в январе-июне 2015 года». [1]

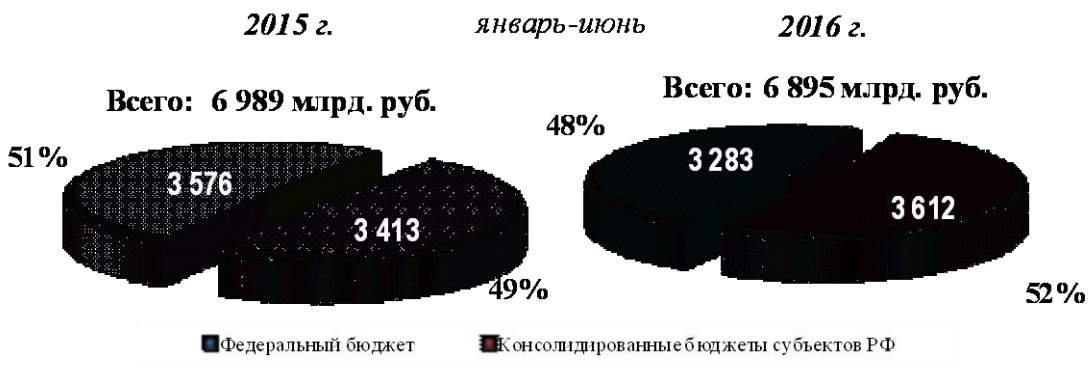

Рис. 1.1 Структура поступлений по уровням бюджета РФ

В период с января по июнь 2016 года доходы бюджета были сформированы на 80%, при этом указанные поступления обеспечены за счет налог на прибыль – 22%, НДФЛ – 20%, НДС и НДПИ – по 19%. За аналогичный период 2015 года совокупная доля указанных налогов составляла 82%, т.е. на 2 % больше чем в 2016 году.

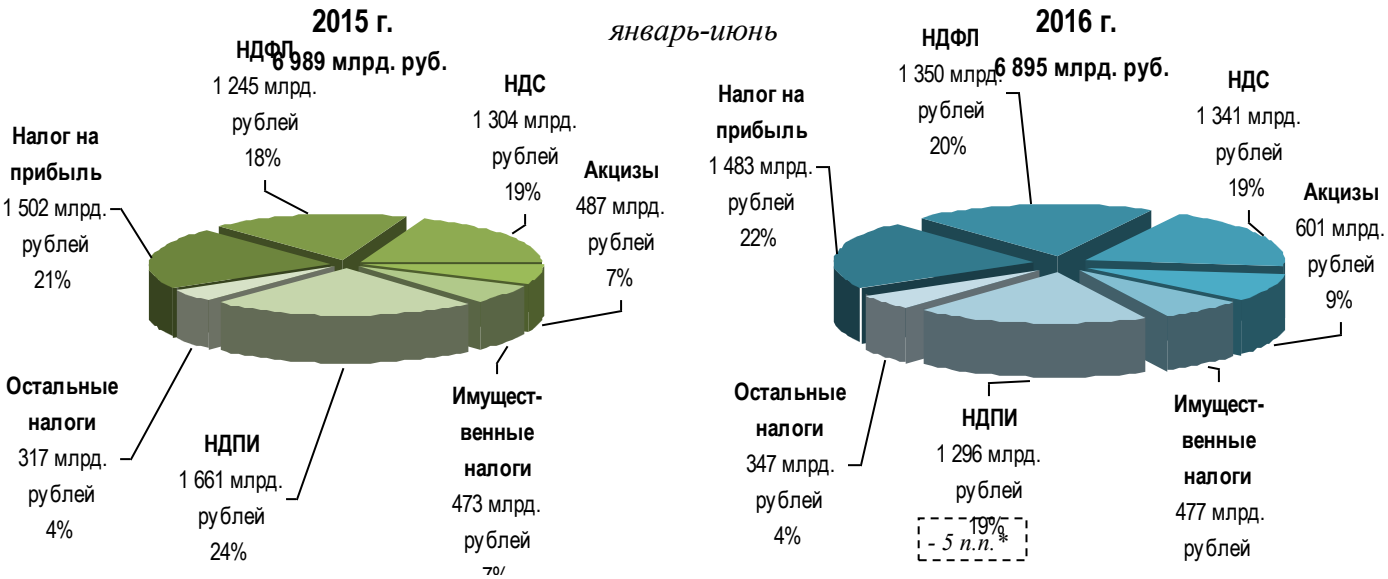

Рис. 1.2. Структура налоговых поступлений консолидированного бюджета РФ

[1]URL: https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm (дата обращения 26.09.2016)

Собираемость от основных налогов в консолидированный бюджет в период с января по июнь 2015 - 2016 г. представлен на следующем графике.

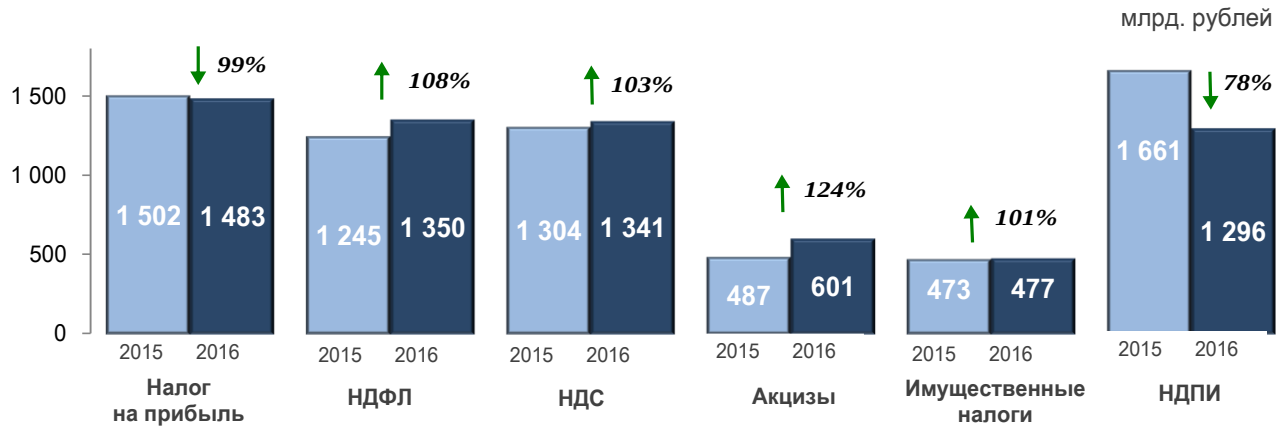

Рис. 1.3. Динамика налоговых поступлений в консолидированный бюджет РФ

«Из общей суммы поступления в федеральный бюджет составили 240,4 млрд. рублей (16%), или на 10,3% меньше, чем в январе-июне 2015 года, в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации – 1 242,7 млрд. рублей (84%), или на 0,7% больше, чем в январе-июне 2015 года. В январе-июне 2015 года указанное соотношение составляло 18% и 82%.

Налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет Российской Федерации в январе-июне 2016 года поступило 1 350,0 млрд. рублей, или на 8,4% больше, чем в январе-июне 2015 года (Рис. 1.3.).

Имущественных налогов в консолидированный бюджет Российской Федерации в январе-июне 2016 года поступило 476,8 млрд. рублей, или на 0,9% больше, чем в январе-июне 2015 года (Рис. 1.3.).

Налога на имущество физических лиц в январе-июне 2016 года поступило 2,9 млрд. рублей, или в 2 раза меньше, чем в январе-июне 2015 года.

Налога на имущество организаций в январе-июне 2016 года поступило 365,0 млрд. рублей (77% общей суммы поступлений имущественных налогов), или на 6,8% больше, чем в январе-июне 2015 года.

Поступления земельного налога в январе-июне 2016 года составили 76,6 млрд. рублей (16% всех поступлений имущественных налогов), что на 10,1% меньше, чем в январе-июне 2015 года.

В федеральный бюджет в январе-июне 2016 года поступило 3 283,3 млрд. рублей, что на 8,2% меньше, чем в январе-июне 2015 года».[1]

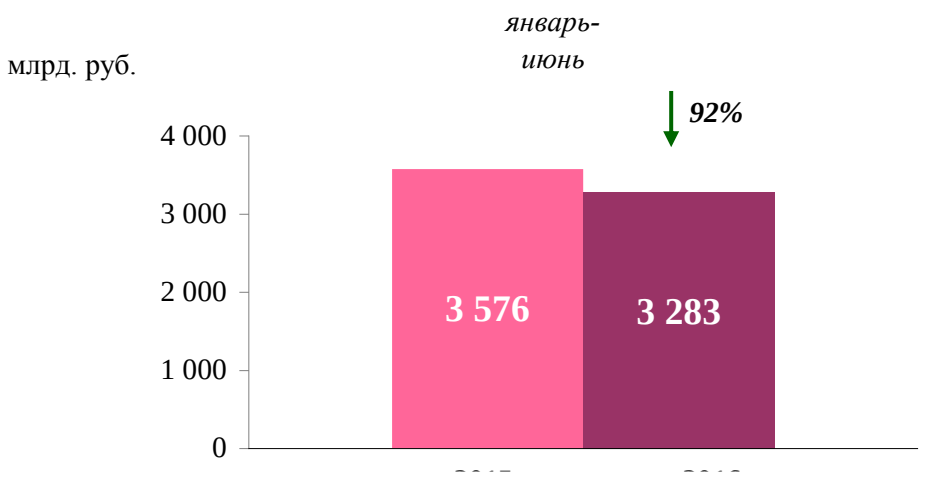

Рис. 1.4. Налоговые поступления в федеральный бюджет

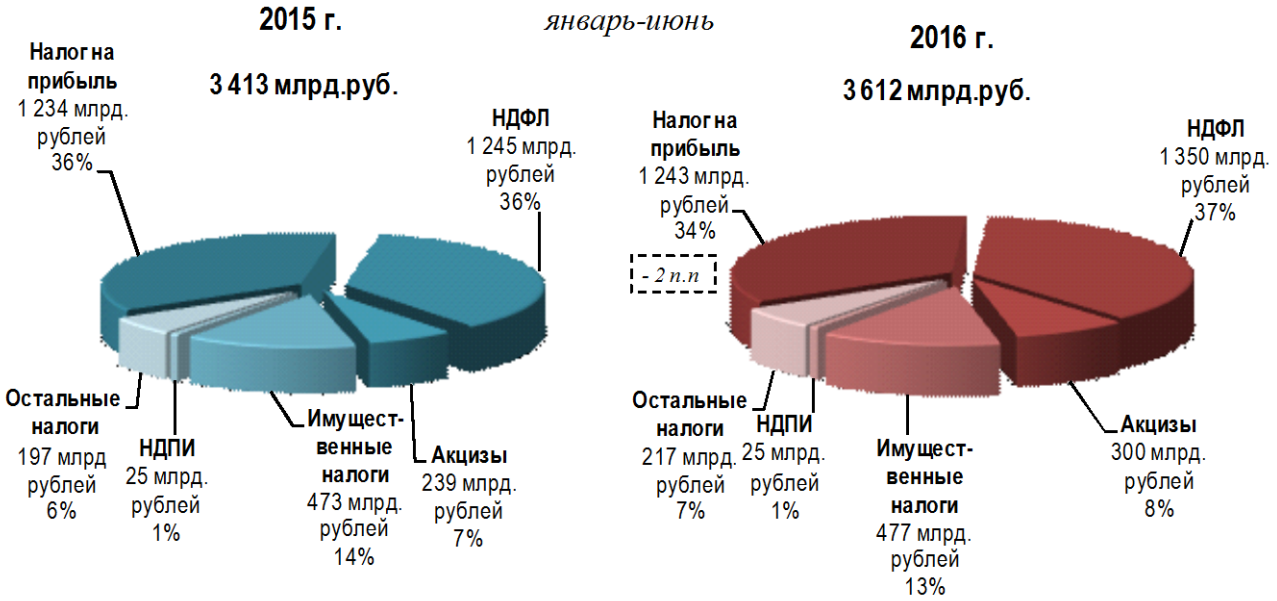

Рис. 1.5. Структура доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ

В период с января по июнь 2016 года доходы консолидированного бюджета были сформированы на 92%, при этом указанные поступления обеспечены за счет налог на прибыль – 34%, НДФЛ – 37%, имущественные налоги – 13% и акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на

[1] URL: https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm (дата обращения 26.09.2016)

территории Российской Федерации – 8%. За аналогичный период 2015 года совокупная доля указанных налогов составляла 93%, т.е. на 1 % больше чем в 2016 году.

В Приложении № 2.2 представлена краткая информация об исполнении консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов (млрд. руб.), согласно которой видно, что доходы консолидированного бюджета РФ 2015 года по сравнению с 2013 годом возросли в 1,1 раза, при этом расходы возросли в 1.17 раза. Т.е. динамика роста расходов превышает динамику поступления доходов в консолидированный бюджет РФ. В связи с этим, указанный бюджет является дефицитным и не обеспечивает полностью своих расходных обязательств.

2.2. Установление нормативов отчислений на региональном уровне

Содержание экономической основы местного самоуправления в формальном смысле составляет система взаимосвязанных принципов. Данные принципы содержаться прежде всего Конституции. Согласно п. 1 ст. 132 Конституции РФ: «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

Исходя из анализа Конституции РФ, можно выделить три принципа: 1) экономическая самостоятельность местного самоуправления; 2) целостность экономического пространства; 3) эффективного решения вопросов местного значения.[1]

Главным источником бюджетного и финансового права является Конституция РФ, которая включает в себя основополагающие принципиальные положения о бюджете. Дополнительно в роли источников бюджетного права могут выступать:

- федеральные законы РФ;
- нормативно - правовые акты органов публичной власти;
- правовые акты органов управления социальной компетенции (указы Президента РФ), в которых содержаться нормы и права для дальнейшего развития Конституции РФ.[2]

В Хартии (п. 1 ст. 9) установлен принцип свободного распоряжения ОМСУ получаемыми финансовыми средствами при осуществлении своих полномочий. В законодательстве РФ формулировка «свободное распоряжение» не используется. Так в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, в абз. 5 ст. 31 БК РФ речь идет

---

[1] Чеботарев Г.Н. Учебник для магистрантов. Актуальные проблемы муниципального права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С.112

2 Нешитой А.С. Бюжетная система РФ. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2012. С. 48

о самостоятельности органов местного самоуправлении в отношении определения направлений и форм расходования средств бюджета.[1]

Обязанность по формированию бюджета местного уровня ложится на органы местного самоуправления, основным законом, регламентирующим деятельность органов местного самоуправления, является Закон № 131-ФЗ.

Закон № 131-ФЗ в своих статьях устанавливает обязанность по формированию во всех субъектах РФ двухуровневого местного самоуправления, в связи с этим – бюджетов местного уровня городских и сельских поселений, а также муниципальных районов, городских округов.

Как было замечено Дементьевой О.А.: «В Законе № 131-ФЗ по сравнению с ранее действовавшим законодательством изменены принципы формирования собственных доходов местных бюджетов, предназначенных для исполнения вопросов местного значения. В состав собственных введены не только доходы, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе (от местных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы, отчисления от федеральных налогов, установленные на постоянной долговременной основе), но и доходы, поступление которых муниципальным образованиям не гарантировано. К последним Законом № 131-ФЗ были отнесены средства как нецелевой (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований), так и целевой (субсидии из региональных фондов муниципального развития и региональных фондов софинансирования социальных расходов) финансовой помощи и отчисления от налогов, поступающих в региональные бюджеты. Возможность поступления целевой финансовой помощи и отчислений от налогов, поступающих в региональные бюджеты, определяется законами субъектов Федерации».[2]

---

[1] Чеботарев Г.Н. Учебник для магистрантов. Актуальные проблемы муниципального права. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С.113

[2] Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 5 - 16.

В соответствии со ст. 55 Закона № 131-ФЗ формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах.

В соответствии со ст. 41 БК РФ доходы бюджетов формируется за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных поступлений.

По общему правилу к налоговым доходам относятся не только доходы от установленных законодательством РФ о налогах и сборах федеральных налогов и сборов, но и от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, а также региональных и местных налогов, в том числе пеней и штрафов по ним.[1]

В настоящее время в БК РФ имеются нормы, которые предусматривают процентные отчисления в бюджеты местного уровня от таких федеральных налогов и сборов, как: НДФЛ, ЕСХН и государственные пошлины. Так, например, в соответствии с п. 2 ст.61 БК РФ, в бюджеты поселений зачисляются средства от налога на доходы физических лиц - по размере 10%; от единого сельскохозяйственного налога – в размере 50%; от государственной пошлины – в размере100%. Тем не менее, отчислений от указанных федеральных налогов и сборов в целях укрепления доходной части местных бюджетов недостаточно. В связи с этим, на современном этапе, как правило, местные бюджеты являются дефицитными.

Местный бюджет может рассчитывать на 100 % дохода в виде следующих налогов: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. При этом плательщиками торгового сбора, согласно п. 1 ст. 411 НК РФ, признаются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие виды предпринимательской деятельности на территории муниципального образования (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). Однако доходы от перечисленных налогов не могут полностью

[1] Годин, А.М. Бюджетная система Российской Федерации. ИНФРА-М. 2013. С. 41

покрывать расходы местных бюджетов, значит речь должна идти и об отчислениях от федеральных и региональных налогов в доходы местных бюджетов. В своей работе Савостьянова С.А. предлагает следующее: «отчислять в местные бюджеты, в т.ч. бюджеты городских и сельских поселений, средства не только от налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога и государственной пошлины (как это установлено статьями БК РФ), но и от таких федеральных налогов, как налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций». [1]

Нормативы отчислений налогов в местный бюджет устанавливаются не только на федеральном уровне, но и на региональном. Так законами субъекта можно регулировать нормативы отчислений налоговых доходов бюджета. Таким законом является, например: Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»[2].

Согласно проведенного анализа следующих законов субъектов РФ:

- Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115[3] (Уральский округ)
- Закон Сахалинской области от 12.12.2014 г. № 80-ЗО[4] (Дальневосточный округ)
- Закон Республики Башкортостан от 28.11.2014 г. № 152-з[5] (Приволжский округ)
- Закон Томской области от 30.12.2014 № 193-ОЗ[1] (Сибирский округ)

---

[1] Савостьянова С.А. Правовое регулирование доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2011. № 9. С. 14 - 18.

2 Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: по сост. на 06.07.2015

3 Там же

[4] Закон Сахалинской области от 12 декабря 2014 г. № 80-ЗО «Об областном бюджете Сахалинской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://docs.cntd.ru/document/423982086 (дата обращения 17.04.2016)

[5] Закон Республики Башкортостан от 28.11.2014 г. № 152-з «О бюджете Республики Башкортостана на 2015 год и плановый период 2016 И 2017 годов» (в редакции Законов Республики Башкортостан от 30.03.2015 № 210-з, от 25.06.2015 № 236-з, от 02.11.2015 № 282-з, от 25.12.2015 № 306-з) // URL: http://docs.cntd.ru/document/423918351 (дата обращения 17.04.2016)

- Закон Московской области от 28.11.2014 № 158/2014-ОЗ[2] (Центральный округ)
- Закон Краснодарского края от 12.12.2014 года № 3068-КЗ[3] (Южный округ)

замечено, что в каждом из них утверждены основные характеристики областного бюджета на 2015 год и на плановый в период 2016 и 2017 годов: установлены общие объемы доходов и расходов бюджета, а также определен дефицит бюджета (Приложение № 2.3).

Таким образом, из приведенной таблицы видно, что бюджеты в своем большинстве являются дефицитными. При этом соотношение дефицита бюджета к доходам бюджета в процентах достигает следующих размеров:

Таблица 2.1

	2015 г. (%)	2016 г. (%)	2017 г. (%)
Тюменская область	6.45	3.88	4.80
Сахалинская область	0,87(профицит)	7.28	7.32
Республика Башкортостан	7.13	8.79	7.49
Томская область	7.91	8.27	9.95
Московская область	10.46	7.37	7.30
Краснодарский край	7.17	0.00	1.44

Законами субъектов о бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов установлены дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты согласно приложениям к закону. В

---

1 Закон Томской области от 30.12.2014 № 193-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://docs.cntd.ru/document/467918371

[2] Закон Московской области от 28.11.2014 № 158/2014-ОЗ «О бюджете Московской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/27495/ (дата обращения 17.04.2016)

[3] Закон Краснодарского края от 12.12.2014 года № 3068-КЗ «О краевом бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // URL: http://admkrai.krasnodar.ru/ndocs/show/207603/ (дата обращения 17.04.2016)

таких приложениях распределены нормативы отчислений в процентном отношении по каждому муниципальному образованию субъекта.

Например, согласно Закона Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» отчисления от налога на доходы физических лиц в областной бюджет на 2015 год (согласно приложению № 4 к вышеуказанному закону) происходит от самых крупных субъектов области, таких как:

- Уватский муниципальный район (за исключением межселенных территорий) по нормативу 60 %;

- Упоровский муниципальный район (по межселенным территориям) по нормативу 60 %;

- Заводоуковский городской округ по нормативу 57 %;

- Городской округ г. Ишим по нормативу 57 %;

- Городской округ г. Тобольск по нормативу 64 %;

- Городской округ г. Тюмень по нормативу 77 %;

- Городской округ г. Ялуторовск по нормативу 65 %.

По указанным муниципальным образованиям установлены дополнительные нормативы отчислений НДФЛ:

- Уватский муниципальный район (за исключением межселенных территорий) по нормативу 25 %;

- Упоровский муниципальный район (по межселенным территориям) по нормативу 25 %;

- Заводоуковский городской округ по нормативу 28 %;

- Городской округ г. Ишим по нормативу 60 %;

- Городской округ г. Тобольск по нормативу 21 %;

- Городской округ г. Тюмень по нормативу 8 %;

- Городской округ г. Ялуторовск по нормативу 20 %.

В бюджеты муниципальных районов, городских округов установлены нормативы:

- по Бюджетному кодексу (5 и 15 % в зависимости от субъекта),

- дополнительные нормативы, (от 8 % до 85%).

В соответствии с приложением № 5 Закона Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» на 2016 год установлены следующие нормативы отчислений налога на доходы физических лиц:

- Тюменский муниципальный район в областной бюджет по нормативу 22 %, дополнительный норматив равен 63%;

- Уватский муниципальный район (за исключением межселенных территорий) в областной бюджет по нормативу 70 %, дополнительный норматив равен 15 %;

- Уватский муниципальный район (по межселенным территориям) в областной бюджет по нормативу 70 %, дополнительный норматив равен 15 %;

- Заводоуковский городской округ в областной бюджет по нормативу 68 %, дополнительный норматив 17%;

- Городской округ г. Ишим в областной бюджет по нормативу 30 %, дополнительный норматив равен 55 %;

- Городской округ г. Тобольск в областной бюджет по нормативу 65 %, дополнительный норматив равен 20 %;

- Городской округ г. Тюмень в областной бюджет по нормативу 79 %, дополнительный норматив равен 6 %;

- Городской округ г. Ялуторовск в областной бюджет по нормативу 69 %, дополнительный норматив равен 16 %.

В соответствии с приложением № 5 Закона Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» на 2017 год установлены следующие нормативы отчислений налога на доходы физических лиц:

- Тюменский муниципальный район в областной бюджет по нормативу 22 %, дополнительный норматив равен 63%;

- Уватский муниципальный район (за исключением межселенных территорий) в областной бюджет по нормативу 69 %, дополнительный норматив равен 16 %;

- Уватский муниципальный район (по межселенным территориям) в областной бюджет по нормативу 69 %, дополнительный норматив равен 16 %;

- Заводоуковский городской округ в областной бюджет по нормативу 67 %, дополнительный норматив 18%;

- Городской округ г. Ишим в областной бюджет по нормативу 29 %, дополнительный норматив равен 56 %;

- Городской округ г. Тобольск в областной бюджет по нормативу 64 %, дополнительный норматив равен 21 %;

- Городской округ г. Тюмень в областной бюджет по нормативу 79 %, дополнительный норматив равен 6 %;

- Городской округ г. Ялуторовск в областной бюджет по нормативу 69 %, дополнительный норматив равен 16 %.

Таким образом, нормативы отчислений налогов в местный бюджет определяются не только Бюджетным кодексом РФ, но и законами субъектов РФ о бюджете на текущий год и плановые года.

Тем не менее, налоговых поступлений не достаточно для обеспечения полномочий органов публичной власти разных уровней. Для эффективного функционирования бюджетной системы РФ происходит перераспределение бюджетных ресурсов, так как многие муниципальные образования могут оказаться без ресурсов, а другие наоборот окажутся «сверхъобеспеченными», государству необходимо изымать часть доходов бюджета более высокого уровня и перераспределять их между муниципальными образованиями с помощью дотаций, субсидий и субвенций.

Бюджет каждого муниципального образования (местный бюджет) - форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения

местного самоуправления. В РФ насчитывается 29 тысяч местных бюджетов без учета городских и сельских поселений).

А.С. Нешитой в своих трудах отмечал следующее: «Бюджеты муниципальных образований являются составной частью финансовой системы РФ. Роль местных бюджетов в социально- экономическом развитии районов характеризуется следующим.

Во первых, сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете муниципального образования позволяет местных органам власти иметь финансовую базу для реализации своих полномочий в соответствии с Конституцией РФ, в которой записано: местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. (Ст. 130 Конституции РФ)

Во вторых, формирование бюджетов муниципальных образований, сосредоточение в них денежных ресурсов дает возможность муниципалитетам в полной мере проявлять финансово - хозяйственную самостоятельность в расходовании средств на социально - экономическое развитие района.

В третьих, с помощью местных бюджетов осуществляется выравнивание уровней экономического и социального развития территорий. С этой целью формируются и реализуются региональные программы экономического и социального развития регионов по благоустройству сел и городов, развитию сети дорог, возрождению культурных памятников, используя в необходимых случаях межбюджетные отношения.

В четвертых, имея в распоряжении финансовые средства, органы муниципальной власти могут увеличивать или уменьшать нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг в учреждениях непроизводственной сферы (шкалах больницах и др.)

Роль местных бюджетов в социальном и экономическом развитии регионов бюджет возрастать по мере стабилизации экономики страны и

расширения полномочий органом местного самоуправления по формированию доходов местных бюджетов и их использованию».[1]

Формирование и исполнение местных бюджетов основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки, гласности формирования и использования финансовых ресурсов.

Доходы местных бюджетов формируются за счет следующих источников:

1) местных налогов и сборов,

2) отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами,

3) Неналоговых доходов

4) Безвозмездных поступлений

БК РФ в статьях 61,61.1,61.2, 61.3, 61.4, 61.5 устанавливает нормативы отчислений от таких налогов и сборов как федеральные и региональные отчисления в бюджеты местного уровня.

Комягин Д.Л. отмечал: «Под средствами местного бюджета, в действующем законодательстве отсутствует. В научной литературе средства бюджета рассматривают как денежные средства, размещенные на счетах соответствующего бюджета, как безналичные денежные средства».[2]

Как в свое время отмечал Селюков А.: «Учитывая то, что за счет местных налогов и неналоговых источников, получаемых в режиме собственных доходов, расходы местных бюджетов обеспечиваются в среднем на 15 - 16 процентов, право муниципальной собственности на средства местного бюджета является в основном производным от государственной собственности и зависит от волевого усмотрения первичного собственника».[3] Таким образом, муниципальные образования вынуждены привязываться к публичной собственности вышестоящего уровня. В силу указанных причин в Законе № 131-ФЗ

---

[1] Нешитой А.С, Бюджетная система Российской Федерации. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К». 2012. С. 147.

[2] Комягин Д.Л. О понятии бюджетных средств // Финансы. 2000. № 10. С. 17

[3] Селюков А. Формирование местных бюджетов // Налоги. Выпуск первый. 2003. С. 43

предусмотрена норма, согласно которой органы местного самоуправления в установленном порядке предоставляют в федеральные органы и органы государственной власти субъектов РФ соответствующие отчеты об исполнении бюджета (ч. 4 ст. 52). Однако, как это отметил Автономов А.С.: «указанные положения ставят под сомнение реализацию конституционных принципов самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, самостоятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью».[1]

Как считал О.И. Аверин: «определение федеральным центром пределов полномочий органов местного самоуправления в распоряжении средствами местного бюджета в определенных случаях» не просто целесообразно, но и необходимо. И это отнюдь не свидетельствует о встраивании местного самоуправления в государственную вертикаль. Например, не вызывает возражений право федерального центра законодательным путем устанавливать пределы полномочий органов местного самоуправления в вопросах, связанных с земельными и градостроительными отношениями (соответственно в ЗК РФ и ГК РФ). Здесь же значимость предмета дискуссии также очень большая, и установление пределов полномочий органов местного самоуправления в распоряжении средствами местного бюджета направлено прежде всего на усиление гарантий прав жителей муниципального образования на то, что полученные муниципалитетом средства будут израсходованы целевым образом, учитывая, что проблема нецелевого использования средств местного бюджета чрезвычайно актуальна для муниципальных образований».[2]

Нормативы отчислений в бюджеты городских округов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии

---

[1] Автономов А.С. Финансовые основы местного самоуправления в современной России. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации // Сборник научных трудов. М. 2004. С. 281

[2] Аверин О.И. Средства местного бюджета и пределы полномочий органов местного самоуправления по распоряжению ими // Общество и право. 2009. № 5. С. 107 - 110.

с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ, устанавливаются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта РФ.

В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов. Муниципальным правовым актом представительного органа муниципального района (за исключением решения о бюджете муниципального района или иного решения на ограниченный срок действия) могут быть установлены единые для всех поселений муниципального района нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и (или) местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района.

Законом субъекта РФ (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ или иного закона субъекта РФ на ограниченный срок действия) могут быть установлены:

- единые для всех поселений субъекта РФ нормативы отчислений в бюджеты поселений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ;
- единые для всех муниципальных районов субъекта РФ нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с БК РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

По нашему мнению, перед внедрением новой схемы распределения доходов между бюджетами изначально должна произойти объективная

финансовая оценка расходных обязательств органов публичной власти различных уровней. Необходимость изменения политики федерального законодателя в отношении бюджетной основы местного самоуправления отражена в правовых позициях Конституционного Суда РФ. В Постановлении[1] Конституционный Суд РФ в качестве основы для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований одного типа рассматривал минимальные государственные социальные стандарты.

Закрепление в качестве местных лишь налога на имущество физических лиц и земельного налога и торгового сбора в настоящее время не может обеспечить должные поступления в местные бюджеты. Так, по данным Счетной палаты РФ, «начисленные суммы регионального налога на имущество юридических лиц превышали начисленные суммы местного налога на имущество физических лиц в 2009 г. более чем в 26 раз, а в 2010 г. - почти в 25 раз. Наряду с этим ежегодно происходит выпадение налоговых поступлений в местные бюджеты за счет льгот, предоставляемых не местными властями, а федеральным и региональным законодательством».[2]

По мнению О.А. Дементьевой: «Бюджетная обеспеченность муниципальных образований могла бы существенно возрасти в случае закрепления за местными бюджетами на постоянной основе нормативов отчислений от региональных налогов и сборов. В настоящее время решение об установлении таких нормативов находится в сфере компетенции органов

---

[1] Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" // СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4509.

[2] Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия "Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)" (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 28 апреля 2012 г. N 19К (852), п. 9)). URL: http://rulaws.ru/acts/SOD-17.-Provedenie-Schetnoy-palatoy-Rossiyskoy-Federatsii-kontrolnyh-meropriyatiy-s-uchastiem-pravoohra/ (дата обращения 29.09.2016)

государственной власти субъектов Федерации. На практике решение об установлении этих нормативов принято в незначительном числе субъектов».[1]

Шевелева Н.А. отмечает следующее: «Достоинства и недостатки действующей в настоящее время системы распределения доходных источников бюджетов и расходных обязательств постоянно анализируются Министерством финансов РФ и отражаются в программных документах, из которых следует[2], что в ближайшей перспективе (до 2020 года) федеральный бюджет останется ключевым звеном бюджетной системы Российской Федерации. Именно его сбалансированность и устойчивость являются основной задачей Правительства, следовательно, сохранится существенная централизация финансовых ресурсов. Развитие межбюджетных отношений опирается на такие принципы, как учет региональных особенностей; учет уровня социально-экономического развития регионов (то есть сохранения федеральных субсидий); программное финансирование, предполагающее ответственность за целевое и эффективное использование межбюджетных трансфертов.[3] В целом это указывает на эволюционную линию реформирования и не предполагает никаких радикальных изменений, генеральное направление в политике бюджетной реформы просматривается в сторону повышения эффективности расходов бюджетов всех уровней.

Бюджетное выравнивание в России находится в крайне подвижном состоянии, и поиск баланса интересов в справедливом финансовом обеспечении всех уровней публичной власти продолжается».[4]

С теоретической точки зрения построение налоговой иерархии

---

[1] Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 5 - 16.

[2] Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 года № 2593-р. URL: http://www.co№sulta№t.ru/docume№t/co№s_doc_LAW_156759/ (дата обращения: 17.04.2015).

[3] Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года". URL: http://base.co№sulta№t.ru/co№s/CGl/o№li№e.cgi?req=doc;base=LAW;№=90601 (дата обращения: 13.04.2015).

[4] Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 32 - 44

предполагает, что территориально наименьшие налоговые источники закрепляются за нижними уровнями бюджетной системы РФ. Классически для трехуровневой бюджетной системы разграничение основных налогов представляется следующим образом: земельный налог относится к местным бюджетам, имущественный налог к бюджетам субъектов федерации, НДФЛ и налог на прибыль к федеральному бюджету.

Согласно исследованиям Алиева Б.Х.: «В системе имущественного налогообложения налог на имущество организаций занимает центральное место. Его доля в общей сумме поступлений от имущественных налогов составляет более 95%. Однако на практике имущественные налоги (налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц, транспортный налог) обеспечивают менее 15% поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ. Администрирование налога на имущество физических лиц весьма затруднено (несмотря на наметившуюся в последние годы тенденцию усиления его фискальной роли) из-за наличия по указанному налогу значительного перечня налоговых освобождений, суммарной инвентаризационной оценки имущества в целях налогообложения, вследствие отсутствия методики массовой оценки недвижимости по рыночной цене».[1]

Некоторые ученые предлагают разработать документ, который бы мог регламентировать основы федеративных отношений в налоговой сфере, приводят аргументы, которые в свою очередь обосновывают необходимость этого.[2] В этой связи актуальным является выбор оптимальной модели бюджетных отношений в стране и ее реализация, которая бы смогла устранить возникающие противоречия и диспропорции.

В связи с тем, что минимальные стандарты исполнения вопросов местного значения, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности местного

---

[1] Алиев, Б.Х. О налоговом регулировании доходов субъектов Федерации // Финансы. 2010. № 11. С. 32 – 38.

[2] Алиев Б.Х. Формирование концепции налогового федерализма в России // Финансы и кредит. 2011. № 16. С. 7-12.

самоуправления отсутствуют и не утверждены на федеральном уровне, то дотации муниципальным образованиям выделяются исходя из бюджетных возможностей субъектов РФ, иногда же исходя из политических приоритетов на текущем этапе времени.

Так, в Приложении № 2.4 представлено соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ с 2009 по 2014 год. Из указанной таблицы видно, что 2009 году количество субъектов доля доходов которых превышали расходы составило 22, в 2014 году количество уменьшилось и составило 9 субъектов, все же остальные бюджеты субъектов РФ являются дефицитными.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования было выделено несколько проблем, непосредственно связанных с правовым регулированием нормативов отчислений налогов в местный бюджет.

В качестве первой проблемы можно выделить проблему самостоятельности местных бюджетов. Так реализация такой самостоятельности требует не только установленных соответствующих полномочий, но и достаточности собственных доходных средств – финансовых ресурсов. Закон № 131 – ФЗ ссылается к БК РФ, в котором установлено, что самостоятельно распоряжаться и расходовать бюджетные средства можно только в рамках собственных расходных обязательств. Исходя из приведенной в работе статистике и практике видно, что местные бюджеты в большинстве своем являются дефицитными, а значит финансовых ресурсов для исполнения своих полномочий и обязательств не достаточно, в следствии этого местные бюджеты вынуждены получать финансирование из вышестоящих субъектов РФ. В связи с тем, что основными способами поддержания расходных обязательств местных бюджетов бюджетами субъектов является предоставление субсидий, субвенций, дотаций, местное самоуправления частично теряет свой принцип экономической самостоятельности.

Необходимость соответствия полномочий и финансовых ресурсов для их осуществления очевидна, тем не менее на практике и в законодательстве данное условие не всегда выполняется.

Так же в качестве следующей проблемы можно выделить проблему разграничения и распределения законодательством РФ между уровнями власти доходных полномочий. На текущем этапе развития РФ перед законодателем стоит важная задача в достижении наилучшего сочетания централизации и децентрализации при распределении налоговых доходов и разграничения налоговых полномочий. В этой связи способы, методы и принципы

перераспределения налоговых доходов между различными уровнями бюджетов РФ должны постоянно совершенствоваться.

Так же к проблеме можно отнести и то обстоятельство, что ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. На современном этапе нельзя сказать, что регулирующие налоги способствуют выравниванию уровня бюджетной обеспеченности, так как такие налоги дают преимущество только наиболее развитым регионам, которые имеют более высокий уровень жизни населения. А установление единых для всех нормативов отчислений налогов в бюджеты муниципальных образований не учитывают особенностей и специфики территорий и тем самым не способствуют выравниванию уровня их развития.

В связи с тем, что регионы РФ очень различны по своему уровню экономического развития, целесообразно было бы дифференцировать нормативы отчислений налогов, применяя при этом единые критерии дифференциации.

Если в методику для расчета нормативов отчислений будут включены объективные условия, которые бы учитывали особенности каждой территории (численность, плотность населения; бюджетная обеспеченность; налоговый потенциал; объем доходных источников и непосредственно расходов бюджетов и пр.), то разное их количественное выражение, следовательно, повлияет на устанавливаемый для данного субъекта РФ размер отчислений от регулирующих налогов (нормативы будут дифференцированными). Таким образом будет обеспечена регулирующая функция

Установление нормативов и ставок, которые бы учитывали особенности территорий позволило бы не только снизить потребность в трансфертах и других видов межбюджетной помощи, но и повысить заинтересованность местных властей ко взиманию таких налогов, что дополнительно бы позволило увеличить инвестиционную деятельность определенных территорий. Для достижения указанной цели предлагается установить повышенные нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, которые бы обеспечивали рост производства в налогообразующих секторах экономики.

Данное обстоятельство могло бы существенно повлиять на сбалансированность взаимоотношений «Федеральный бюджет — бюджет субъекта РФ — бюджеты местного уровня», предопределяя возможности органов публичной власти формировать привлекательный предпринимательский и инвестиционный климат на подведомственных территориях.

Передача полномочий из бюджетов верхнего уровня в бюджеты нижестоящего уровня должна быть полностью компенсирована одновременно передаваемыми финансовыми ресурсами, а в случае их отсутствия по независимым от действий субъектов РФ причинам, предполагается перераспределение расходных обязательств. Также предоставляется необходимым максимально сократить различные встречные финансовые потоки: когда доходные поступления, которые создаются на определенной территории, изымаются в бюджет вышестоящего уровня, а затем в виде финансовой помощи, передаются обратно. Что требует более четкого разграничения бюджетных полномочий между различными уровнями публичной власти.

Имея значительное количество собственных доходных источников и прав по управлению ими, при их малозначимости, не позволяет рассуждать о финансовой независимости бюджетов местного уровня.

С целью укрепления налогового потенциала муниципальных образований, мы считаем, что изменения должны коснуться в отношении таких налогов как НДФЛ, НДС и налога на прибыль организации. Указанные налоги, согласно приведенной в магистерской диссертации статистике, занимают ведущие места по собираемости и наполняемости бюджета РФ.

Таким образом, по нашему мнению, для решения вышеуказанных проблем, для обеспечения полноценного функционирования органов публичной власти различных уровней, а также для создания стимулирования экономической активности и привлечении инвестиций должны быть осуществлены следующие мероприятия:

1) В практику налогового регулирования доходов бюджета местного уровня ввести механизм дифференцированных ставок и нормативов отчислений

общих налогов, с учетом единых критериев дифференциации. Также представляется необходимым установить дополнительные повышенные нормативы отчислений налогов в бюджеты местного уровня.

2) Непрерывное совершенствование действующего бюджетного и налогового законодательства РФ в области расширения фискальных полномочий региональных и местных органов публичной власти вместе с одновременным повышением их ответственности.

3) В современных условиях доходные поступления бюджетов местного уровня нуждается в серьезном укреплении. Так как налог на имущество физических лиц и земельный налог, не могут в полной мере покрыть значительную часть расходных полномочий местных бюджетов из-за отсутствия. Так постепенные переход к рыночной оценке недвижимости целях налогообложения и определения налоговой базы по указанным налогам, а также повышение качества работы по взаимодействию налоговых органов не только с органами, осуществляющими техническую инвентаризацию, но и органами местного самоуправления, являются одними из приоритетных направлений повышения эффективности администрирования имущественных налогов.

4) Так же предлагаем утвердить на федеральном уровне минимальные социальные стандарты исполнения вопросов местного значения, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местного самоуправления.

5) Внедрить формульный подход к распределению финансовых ресурсов между различными уровнями власти РФ, которая бы смогла улучшить финансовое состояние, а также качество выполнения возложенных бюджетных полномочий.

7) Обеспечить относительно самостоятельное и независимое функционирование бюджетных систем различного уровня управления: федерального, регионального и местного.

Конечно, перечислены выше мероприятия неспособны в полной мере решить все проблемы правового регулирования нормативов отчислений налогов в местный бюджет, но, по нашему мнению, позволят в значительной степени

улучшить положения бюджетов местного уровня РФ. Оптимизация налоговых поступлений является не самоцелью, а одним из основных рычагов построения эффективной функционирующей модели правового регулирования нормативов отчислений налогов в бюджеты местного уровня.

Задачи, поставленные для достижения цели, поставленной в начале исследования, такие как: исследование правовой природы возникновения нормативов отчислений налогов в местный бюджет, выявление основных проблем и предложение основных путей их решения и т.п. были выполнены.

Цель магистерской диссертации: анализ законодательного регулирования нормативов отчислений налогов в бюджеты РФ, понятия нормативов отчислений, а также роль указанных нормативов в системе межбюджетных отношений, по нашему мнению, достигнута.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

ЬjfZlbgu_ijZhu_Zdlu

1) Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

2) Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51–ФЗ: по сост. на 11 января 2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

3) Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ: по состоянию на 30.09.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

4) Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ: по состоянию на 01.09.2016 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31 – Ст. 3824.

5) Европейская Хартия о местном самоуправлении // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

6) Федеральный закон № 131 - ФЗ от 6 октября 2003 г «Об общих принципах организации местного самоуправления»: по сост. на 10 января 2009 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

7) Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» по состоянию на 26.12.2014 // «Российская газета». – 06.12.2013 – № 276.

8) Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по состоянию на 05.10.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 18.10.1999. – № 42. – Ст. 5005.

9) Закон Тюменской области от 02.12.2014 № 115 «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: по сост. на 06.07.2015. URL: https://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/bugjet/more.htm?id=11217109@cmsArticle (дата обращения: 17.04.2016)

10) Закон Сахалинской области от 12 декабря 2014 г. № 80-ЗО "Об областном бюджете Сахалинской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" (с изменениями и дополнениями). URL: http://docs.cntd.ru/document/423982086 (дата обращения: 17.04.2016)

11) Закон Республики Башкортостан от 28.11.2014 г. № 152-з О бюджете Республики Башкортостана на 2015 год и плановый период 2016 И 2017 годов (в редакции Законов Республики Башкортостан от 30.03.2015 № 210-з, от 25.06.2015 № 236-з, от 02.11.2015 № 282-з, от 25.12.2015 № 306-з). URL: http://docs.cntd.ru/document/423918351 (дата обращения: 17.04.2016)

12) Закон Томской области от 30.12.2014 № 193-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: по сост. на 09.07.2015. URL: http://docs.cntd.ru/document/467918371 (дата обращения: 17.04.2016)

13) Закон Московской области от 28.11.2014 № 158/2014-ОЗ «О бюджете Московской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: по сост. на 25.05.2015. URL: http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/27495/ (дата обращения: 17.04.2016)

14) Закон Краснодарского края от 12.12.2014 года № 3068-КЗ «О краевом бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов». URL: http://admkrai.krasnodar.ru/ndocs/show/207603/ (дата обращения: 17.04.2016)

15) Приказ Минфина России от 01.12.2015 № 190н «О внесении изменений в Указания о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства финансов

Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 65н». URL: http://docs.cntd.ru/document/420321627 (дата обращения: 30.04.2016)

16) Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. N 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" // Собрание Законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 46. – Ст. 4509.

17) Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». URL: http://base.co№sulta№t.ru/co№s/CGl/o№li№e.cgi?req=doc;base=LAW;№=90601 (дата обращения: 13.04.2015).

18) Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (выборочно, по запросам)» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 28 апреля 2012 г. № 19К (852), п. 9)). URL: http://rulaws.ru/acts/SOD-17.-Provedenie-Schetnoy-palatoy-Rossiyskoy-Federatsii-kontrolnyh-meropriyatiy-s-uchastiem-pravoohra (дата обращения: 29.09.2016)

ZmgZyebl_jZlmjZ

19) Аверин О.И Средства местного бюджета и пределы полномочий органов местного самоуправления по распоряжению ими / О.И. Аверин // Общество и право. - 2009. - № 5 - С. 107 - 110.

20) Андреева Е.М. Правовые вопросы финансирования совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации:

исторический аспект и современное состояние / Е.М. Андреева // Финансовое право. - 2015. - № 1. - С. 3 - 6.

21) Автономов А.С. Финансовые основы местного самоуправления в современной России / А.С. Автономов // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. ст. / под ред. Ларионова А.В. - Москва. - 2004. - С. 281.

22) Алиев Б.Х. Формирование концепции налогового федерализма в России / Б.Х. Алиев, М.М. Сулейманов, П.И. Джамалова // Финансы и кредит. - 2011. - № 16. - С. 7-12.

23) Алиев Б.Х., Мусаева Х.М. К вопросу о развитии налогового федерализма в РФ: проблемы и перспективы / Б.Х. Алиев, Х.М. Мусаева // Финансы и кредит. - 2009. - № 36. - С. 19-24.

24) Алиев, Б.Х. О налоговом регулировании доходов субъектов Федерации / Б.Х. Алиев, Х.М. Мусаева, М.М. Сулейманов // Финансы. - 2010. - № 11. - С. 32 –38.

25) Беткараев С.Б. О сущности и принципах межбюджетных отношений / С.Б. Беткараев // Финансы и кредит. - 2009. - № 21 (357). - С. 68-72.

26) Беседина А.С. Сравнительный анализ налоговых доходов муниципальных бюджетов внутри субъектов Российской Федерации / А.С. Беседина // Налоги - журнал. - 2008. - № 5. - С. 11-16.

27) Бочкарева Е.А. Разграничение доходных источников и расходных полномочий как одно из условий сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации / Е.А. Бочкарева // Финансовое право. - 2013. - № 12. - С. 18 - 20.

28) Братко Т.Д. Основные проблемы обеспечения самостоятельности субъектов федераций в сфере формирования бюджетных доходов / Т.Д. Братко // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 3. - С. 40 - 51.

29) Васильева Н.В. Распределение доходов между различными уровнями публичной власти / Н.В.Васильева // Lex russica. - 2014.-№ 12. - С. 1411 - 1419.

30) Васянина Е.Л. Некоторые проблемы регулирования межбюджетных отношений по законодательству Российской Федерации и в практике российских судов / Е.Л. Васянина // Налоги. - 2012. - № 6. - С.12-17.

31) Веретенникова О.Б., Воликовская И.О. Анализ научных концепций становления и развития федерализма в России / О.Б. Веретенникова, И.О. Воликовская // Финансы и кредит. - 2008. - №13. - URL: http://www.finizdat.ru/journal/fc/detail.php?ID=10108 (дата обращения: 09.12.2015).

32) Годин А.М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов / А. М. Годин. - М.: ИНФРА-М, 2013.— 272 с.

33) Грачева Е.Ю., Щекин Д.М. Комментарии к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е.Ю. Грачева, Д.М. Щекин - М.: Статут. - 2009. - С. 289 - 290.

34) Данилко Р.Г. Оценка современных вариантов административно - территориального деления Российской Федерации / Р.Г. Данилко // Региональная экономика: Мир науки и образования. - 2014. - № 21. - С. 29-37.

35) Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность / О.А. Дементьева // Законодательство и экономика. - 2013. - № 2. - С. 5 - 16.

36) Евсеев П.И., Ялбулганов А.А. Проблемы правового регулирования полномочий субъектов РФ в сфере бюджетных отношений / П.И. Евсеев, А.А. Ялбулганов // Журнал российского права. - 2005. - № 2. - С. 45.

37) Изабакаров И.Г., Ниналалова Ф.И. Бюджетная система РФ: учеб. пособие. / И.Г. Изабакаров, Ф.И. Ниналалова. - М.: ИНФРА-М, 2013. - 272 с.

38) Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина. // под ред. Н.И. Химичевой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2002. - 313 с.

39) Киселева Е.И. Использование межбюджетных трансфертов для выравнивания бюджетной обеспеченности бюджетов поселений: правовые проблемы / Е.И. Киселева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - №7. - С. 56 - 59.

40) Кузнецова О. Распределение финансовой власти в федеративном государстве: опыт России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. N 3. С. 50.

41) Коротина Н.Ю. Методика анализа финансового состояния бюджетов муниципальных образований / Н.Ю. Коротина // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.- 2014. - № 17. - С. 17-27.

42) Комягин Д.Л. О понятии бюджетных средств / Д.Л. Комягин // Финансы. - 2000. - № 10. - С. 17

43) Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Ю.А. Крохина // под ред. Н.И. Химичевой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2002. - С. 313.

44) Кузнецова О. Распределение финансовой власти в федеративном государстве: опыт России / О. Кузнецова // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. - 2003. - № 3.

45) Куликов Г.К. Территориальная дифференциация финансово-бюджетного положения муниципалитетов России: дисс. канд. географ. наук: 25.00.24 / Г.К. Куликов. - Москва, 2012. - 239 с.

46) Ларичев А.А. Конституционно - правовые инструменты преодоления кризиса местного самоуправления в Российской Федерации / А.А. Ларичев // Конституционное и муниципальное право. - 2011. - № 5. - С. 59-61.

47) Левина В.В. Оценка Эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне / В.В. Левина // Финансы. - 2015. - № 2. - С. 14-20.

48) Липски С.А. Изменение подходов законодателя к компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений / С.А. Липски // Государственная власть и местное самоуправление. - 2015. - № 8. - С. 20-25.

49) Лисьих И.В. Место нормативов отчислений налогов в системе межбюджетных отношений / И.В. Лисьих // Вестник магистратуры. - 2016. - С. 176-177.

50) Лисьих И.В. Нормативы отчислений налогов в местный бюджет / И.В. Лисьих // Молодой ученый. - 2016.- № 20 (124) - С. 533-535.

51) Мащенко Е.С. Налоговый федерализм как базис социально - экономического развития страны / Е.С. Мащенко // Мир науки и образования. - 2016. - № 1(5). URL: http://www.mgirm.ru/World_of_science_and_education/2016/1(5)/Mashchenko.pdf (дата обращения 01.11.2016)

52) Нешитой А.С. Бюджетная система Российской Федерации: учебник - 10-е изд. испр и доп. / А.С. Нешитой - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2012. - 336 с.

53) Пешин Н.Л. Межбюджетные отношения на уровне местного самоуправления / Н.Л. Пешин // Конституционное и муниципальное право. - 2009. - № 18. - С. 20 - 25.

54) Савостьянова С.А. Правовое регулирование доходов местных бюджетов / С.А. Савостьянова // Финансовое право. - 2011. - № 9. - С. 14 - 18.

55) Садков В.Г., Гринкевич Л.С. Межбюджетные отношения и методические основы определения размеров региональных бюджетов / В.Г. Садков, Л.С. Гринкевич // Финансы. - 1997. - № 6. - С.16-18.

56) Селюков А. Формирование местных бюджетов. / А. Селюков // Налоги. - Выпуск первый. - 2003. - С. 43.

57) Славгородская М., Летунова Т., Хрусталев А., Бадасен П. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. / М. Славгородская, Т. Летунова, А. Хрусталев, П. Бадасен - М.: ИЭПП, 2008. - 173 с.

58) Сычев Н.Г., Ильин В.В., Ермилов В.Г. Эффективность этапа радикального совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации / Н.Г. Сычев, В.В. Ильин, В.Г. Ермилов // Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации: сб. науч. ст. - М., 2009. С. 175.

59) Сулейманов М.М. Теоретические подходы к исследованию налогового федерализма / М.М. Сулейманов // Финансы и кредит. - 2012. - № 40. - С. 29-32.

60) Сулейманов М.М. Развитие налогового федерализма в России в условиях бюджетной децентрализации / М.М. Сулейманов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2011. - №47. - С. 10-16.

61) Сулейманов М.М. Налоговый федерализм как основа формирования бюджетного потенциала территорий / М.М. Сулейманов // Финансы и кредит. - 2011. - №29. - С. 10.

62) Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова // Финансы и кредит. - 2009. - № 1. - С. 22-30

63) Чеботарев Г.Н. Актуальные проблемы муниципального права / Г.Н. Чеботарев // Учебник для магистрантов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. - 304 с.

64) Чиркин В.Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность / В.Е. Чиркин // Государство и право. - 2002. - № 5. - С. 7 - 8.

65) Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000 - 2015) / Н.А. Шевелева // Сравнительное конституционное обозрение. - 2015. - № 2. - С. 32 – 44.

66) Шугаев А.А. Бюджетно-налоговый федерализм в Российской Федерации и США: сравнительно-правовой аспект: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Шугаев. - Москва, 2009.- 201 с.

67) Шугаев А. А. Бюджетно-налоговый федерализм в Российской Федерации и США: Сравнительно-правовой аспект: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.А. Шугаев. - Москва, 2009. - 32 с.

68) Яковлев В. Более 70 процентов муниципальных образований перешли к реализации закона в полном объеме / В. Яковлев // Самоуправление: теория и практика. - 2007. - № 1. - С. 5.

69) Федеральная налоговая служба / Статистические сведения // URL: https://analytic.nalog.ru/portal/index.ru-RU.htm, (дата обращения: 20.10.2016).

70) Министерство Финансов Российской Федерации / Статистические сведения // URL: http://mi№fi№.ru/ru/statistics/co№bud/, (дата обращения: 19.10.2016).

71) Министерство Финансов Российской Федерации // Бюджетная система // Бюджеты субъектов РФ // Соотношение доходных источников и расходных обязательств // Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ, URL: http://i№fo.mi№fi№.ru/subj_obesp.php, (дата обращения: 10.11.2016).

72) Правительство России / Документы // Федеративные и межбюджетные отношения, территориальное планирование, URL: http://government.ru/docs/13792/, (дата обращения: 11.11.2016).

73) Правительство России / Документы // Федеративные и межбюджетные отношения, территориальное планирование, URL: http://government.ru/docs/21261/, (дата обращения: 11.11.2016).

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1.1

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации (млрд. руб.)

Наименование	2014 год	2015 год			2016 год			2017 год	
	Закон 349-ФЗ [74]	Закон 349-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Закон 349-ФЗ	Проект	Темпы роста, %	Проект	Темпы роста, %
Межбюджетные трансферты, всего	1 416.20	1 375.80	1 428.90	100.90	1 349.90	1349.30	94.40	1 400.40	103.80
в том числе:									
дотации, из них:	679.60	645.20	668.90	98.40	664.50	675.50	101.00	705.70	104.50
в % к МБТ (всего)	48.00	46.90	46.80		49.20	50.10		50.40	
- дотации на выравнивание	439.80	461.80	485.50	110.40	461.80	476.80	98.20	478.10	100.30
- дотации на сбалансированность	227.40	171.00	171.00	75.20	190.30	186.50	109.10	215.40	115.50
субсидии	365.00	316.70	327.80	89.80	266.30	270.80	82.60	311.30	115.00
в % к МБТ (всего)	25.80	23.00	23.00		19.70	20.10		22.20	
субвенции	306.00	358.40	393.50	128.60	364.30	366.30	93.10	340.10	92.80
в % к МБТ (всего)	21.60	26.10	27.50		27.00	27.10		24.30	
иные межбюджетные трансферты	65.60	55.50	38.70	59.00	54.80	36.70	94.80	43.30	118.00
в % к МБТ (всего)	4.60	4.00	2.70		4.10	2.70		3.10	

[74] Федеральный закон от 02.12.2013 N 349-ФЗ (ред. от 26.12.2014) "О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов"/"Российская газета", N 276, 06.12.2013 (опубликован без приложений).

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.1

	Отчисления от федеральных, региональных и местных налогов и сборов					
Бюджет / Налог (сбор)	Бюджет городских поселений	Бюджет муниципальных районов	Бюджет городских округов	Бюджет городских округов с внутригородским делением	Бюджет внутригородских районов	Бюджет сельских поселений
Местные налоги и сборы						
Земельный налог	100%	взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 %	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество физических лиц	100%	взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 %	100%	100%	100%	100%
Федеральные налоги и сборы						
Налог на доходы физических лиц	10%	1) взимаемого на территориях городских поселений, - по нормативу 5 %; 2) взимаемого на территориях сельских поселений, - по нормативу 13 %; 3) взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 15 %	15%	15%	-	2%
Единого сельскохозяйственного	50%	1) взимаемого на территориях	100%	100%	-	30%

налога		городских поселений, - по нормативу 50 %; 2) взимаемого на территориях сельских поселений, - по нормативу 70 %; 3) взимаемого на межселенных территориях, - по нормативу 100 %				
Единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	-	100%	100%	100%	-	-
Государственная пошлина	гос. пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами ОМСУ городского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий, за выдачу ОМСУ городского поселения	(подлежащей зачислению по месту гос. регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) - по нормативу 100 %: - по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми судьями (за исключением Верховного Суда Российской	Так же как по бюджету муниципального района	Так же как по бюджету муниципального района	-	1) гос. пошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами ОМСУ сельского поселения, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий, - по нормативу 100 %; 2) гос. пошлины

	специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов - по нормативу 100 %	Федерации); - за гос. регистрацию транспортных средств, за временную регистрацию ранее зарегистрированных транспортных средств по месту их пребывания, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу гос. регистрационных знаков транспортных средств "Транзит", свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, талона о прохождении				за выдачу ОМСУ сельского поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, в случае отнесения дорожной деятельности к вопросам местного значения - по нормативу 100 %

		государственного технического осмотра, международного сертификата технического осмотра, национального водительского удостоверения, международного водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), временного разрешения на право управления транспортными средствами, за выдачу учебным учреждениям свидетельства о соответствии требованиям оборудования и оснащенности образовательного процесса для рассмотрения соответствующими органами вопроса				

		об аккредитации и за выдачу указанным учреждениям лицензии на право подготовки трактористов и машинистов самоходных машин; - за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции; - за выдачу органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов; - государственной пошлины за				

		совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления муниципального района, уполномоченными в соответствии с законодательными актами РФ на совершение нотариальных действий в населенном пункте, который расположен на межселенной территории и в котором отсутствует нотариус; В бюджеты городских округов, городских округов с внутригородским делением и муниципальных районов, городов федерального значения Москвы,				

		Санкт-Петербурга и Севастополя подлежит зачислению государственная пошлина за предоставление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления, по нормативу 100 %				
Налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения	-	100	100	100	-	-
Налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, и (или) региональных налогов	по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 58 БК РФ.	по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 58 БК РФ.	по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов РФ для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов в соответствии с п. 1 ст. 58 БК РФ	по единым нормативам отчислений, установленным законами субъектов РФ для зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджеты городских округов с внутригородским делением в	по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 58 БК РФ	по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 58 и п. 4 ст. 61.1 БК РФ

			В бюджеты городских округов зачисляются налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с п. 2 и 3 ст. 58 БК РФ	соответствии с п. 1 ст. 58 БК РФ В бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежат зачислению налоговые доходы от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с п. 2 и 3 БК РФ		

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.2

Исполнение консолидированного бюджета РФ и государственных внебюджетных фондов (млрд. руб.)[75]

№ п/п	Показатель	2013	2014	2015
	РАЗДЕЛ I			
1	**Доходы, всего**	**24 442.7**	**26 766.1**	**26 922.0**
1.1.	**Нефтегазовые доходы**	**6 534.0**	**7 433.8**	**5 862.7**
1.2.	**Ненефтегазовые доходы**	**17 908.6**	**19 332.3**	**21 059.4**
1.2.1.	НДС	3 539.0	3 931.7	4 234.0
1.2.2.	Акцизы	1 015.8	1 072.2	1 068.4
1.2.3.	Налог на прибыль	2 071.9	2 375.3	2 599.0
1.2.4.	Налог на доходы физических лиц	2 499.1	2 702.6	2 807.8
1.2.5.	Ввозные пошлины	683.8	652.5	565.2
1.2.6.	Страховые взносы на обязательное социальное страхование	4 694.2	5 035.7	5 636.3
1.2.7.	Прочие	3 404.9	3 562.2	4 148.8
	РАЗДЕЛ II			
2	**Расходы, всего**	**25 290.9**	**27 611.7**	**29 741.5**
2.1.	Общегосударственные вопросы	1 525.9	1 640.4	1 848.2
	*в т.ч. обслуживание государственного и муниципального долга**			
2.2.	Национальная оборона	2 105.5	2 480.7	3 182.7
2.3.	Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2 159.3	2 192.9	2 072.2
2.4.	Национальная экономика	3 281.7	4 543.1	3 774.4
2.5.	Жилищно-коммунальное хозяйство	1 052.7	1 004.7	979.9
2.6.	Охрана окружающей среды	47.0	70.2	71.7
2.7.	Образование	2 888.8	3 037.3	3 034.6
2.8.	Культура, кинематография и средства массовой информации*			
	Культура, кинематография	377.0	410.0	395.6
2.9.	Здравоохранение и спорт*			

[75] URL: http://mi№fi№.ru/ru/statistics/co№bud/ (дата обращения: 21.10.2016)

	Здравоохранение	2 318.0	2 532.7	2 861.0
2.10.	Социальная политика	8 757.2	8 803.3	10 479.7
2.11.	Физическая культура и спорт	219.3	253.6	254.9
2.12.	Средства массовой информации	117.8	117.4	125.7
2.13.	Обслуживание государственного и муниципального долга	440.7	525.4	661.0
	РАЗДЕЛ III			
3	**Дефицит (-)/Профицит (+)**	**-848.2**	**-845.6**	**-2 819.5**
3.1.	Cg_nl_Zahuc^nbpbl	***-7 382.3***	***-8 279.4***	***-8 682.1***

** Функциональная классификация расходов, действовавшая в период до 2011 года*

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.3

	на 2015 год			на плановый 2016 год			на плановый 2017 год		
	Доход бюджета (тыс. руб.)	Расход бюджета (тыс. руб.)	Дефицит (-) (профицит) (+) (тыс. руб.)	Доход бюджета (тыс. руб.)	Расход бюджета (тыс. руб.)	Дефицит(-) (профицит) (+) (тыс. руб.)	Доход бюджета (тыс. руб.)	Расход бюджета (тыс. руб.)	Дефицит(-) (профицит) (+) (тыс. руб.)
Тюменская область	111 042 317	118 207 252	-7 164 935	121 818 380	126 547 296	-4 728 916	125 512 616	131 540 969	-6 028 353
Сахалинская область	204 805 027.2	203 011 588.9	1 793 438.3	120 069 559.9	128 815 579.4	-8 746 019.5	128 106 770.7	137 480 838.7	-9 374 068.0
Республика Башкортостан	141 662 340	151 768 342.0	-10 106 002,0	125 110 599.1	136 110 599.1	-11 000 000,0	133 465 803.1	143 465 803.1	-10 000 000
Томская область	49 543 958.7	53 464 353.7	-3 920 395.0	50 283 803.8	54 443 083.9	-4 159 280.1	52 012 112.8	57 188 252.9	-5 176 140.1
Московская область	368 469 637	406 999 920	-38 530 283	380 226 295	408 278 986	-28 052 691	404 115 716	433 604 557	-29 488 841
Краснодарский край	194 726 290.9	208 685 177.2	-13 958 886.3	191 978 887.9	191 978 887.9	0.0	204 336 652.6	201 395 688.9	-2 940 963.7

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2.4

Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ[76]

Субъекты РФ	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Российская Федерация	94.73	98.49	99.54	96.66	92.76	94.91
ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	91.07	100.46	103.43	98.97	95.91	96.16
Белгородская область	91.60	97.55	97.15	94.44	88.65	97.96
Брянская область	100.85	96.88	99.72	96.48	92.27	98.26
Владимирская область	100.89	95.98	104.27	95.43	94.56	96.93
Воронежская область	96.66	97.65	97.24	98.24	91.31	87.73
Ивановская область	95.54	94.86	94.88	95.75	92.30	91.48
Калужская область	94.09	94.61	94.81	93.80	92.32	89.94
Костромская область	86.29	90.00	94.47	100.11	93.15	86.03
Курская область	97.67	104.38	95.25	98.24	95.60	90.16
Липецкая область	92.82	96.52	95.17	93.61	90.06	100.32
Московская область	96.10	106.59	108.36	115.40	102.34	99.57
Орловская область	97.01	98.75	101.43	90.53	91.74	93.16
Рязанская область	90.33	94.63	92.04	91.28	87.21	96.14
Смоленская область	93.85	89.33	88.10	93.63	83.58	90.88

[76] Источник: http://i№fo.mi№fi№.ru/subj_obesp.php

Тамбовская область	101.78	96.85	100.52	100.44	89.77	95.00
Тверская область	92.53	91.83	93.09	89.70	93.78	95.52
Тульская область	93.32	93.33	105.88	94.64	92.97	96.60
Ярославская область	99.68	91.84	94.15	91.85	89.06	89.49
г. Москва	87.40	101.81	105.80	97.02	96.87	96.62
СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	95.64	97.36	98.51	97.41	95.36	95.74
Республика Карелия	88.33	98.49	99.56	93.66	83.86	90.18
Республика Коми	97.73	102.03	97.88	97.20	83.34	85.77
Архангельская область	88.46	99.64	91.80	92.78	92.72	91.11
Вологодская область	86.14	87.07	86.87	94.25	91.42	92.98
Калининградская область	106.77	92.88	99.93	98.72	88.64	101.42
Ленинградская область	93.22	103.18	102.73	99.34	94.75	112.25
Мурманская область	94.76	104.92	101.40	89.98	89.08	85.48
Новгородская область	93.47	86.71	100.17	104.56	82.24	86.14
Псковская область	96.37	96.94	98.38	89.10	84.27	92.76
г. Санкт-Петербург	98.04	96.76	99.10	99.38	103.79	96.75
Ненецкий автономный округ	93.77	102.82	123.62	105.62	95.88	96.73
ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	95.34	94.73	95.34	93.03	87.37	91.05
Республика Адыгея	91.99	96.01	96.83	101.24	97.14	95.17
Республика Калмыкия	93.95	98.45	97.03	118.35	86.71	94.47

Краснодарский край	98.70	92.39	95.55	87.91	81.25	89.65
Астраханская область	85.70	88.10	94.43	98.54	93.75	87.35
Волгоградская область	92.85	96.61	91.18	90.57	88.03	91.70
Ростовская область	95.76	98.20	97.57	100.07	94.45	93.05
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	92.19	97.82	97.44	98.07	95.58	95.79
Республика Дагестан	95.28	97.42	95.12	98.62	97.64	97.22
Республика Ингушетия	95.46	90.69	103.94	99.65	84.56	100.69
Кабардино-Балкарская Республика	100.95	96.94	99.12	98.50	96.31	93.36
Карачаево-Черкесская Республика	97.11	93.07	94.56	101.25	100.31	89.51
Республика Северная Осетия-Алания	87.08	89.88	93.55	103.18	92.51	93.44
Чеченская Республика	88.12	98.65	97.68	101.00	100.06	97.12
Ставропольский край	90.60	102.56	98.98	92.71	92.32	94.97
ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	93.58	93.09	94.43	94.86	92.17	92.03
Республика Башкортостан	97.14	97.93	96.23	93.57	89.81	92.31
Республика Марий Эл	96.77	92.72	94.34	92.57	93.45	92.05
Республика Мордовия	100.70	80.52	81.37	93.27	89.90	87.40
Республика Татарстан	92.08	90.87	92.59	98.33	99.42	92.41
Удмуртская Республика	92.21	86.04	97.81	88.59	87.08	82.85
Чувашская Республика	97.45	94.50	100.54	95.01	96.90	92.96

Пермский край	94.61	92.05	100.18	98.49	92.47	91.45
Кировская область	92.32	97.59	96.27	90.84	88.41	92.20
Нижегородская область	86.82	92.53	94.61	91.09	92.86	92.75
Оренбургская область	100.25	93.44	98.68	96.53	87.78	96.88
Пензенская область	92.95	96.92	91.45	95.02	88.40	96.30
Самарская область	91.56	98.62	92.15	99.60	92.85	91.40
Саратовская область	90.31	88.23	89.96	91.02	90.82	94.08
Ульяновская область	100.44	95.46	95.54	90.22	87.36	90.78
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	99.43	102.32	100.26	95.62	86.53	98.63
Курганская область	99.58	99.33	98.06	97.09	94.09	89.68
Свердловская область	97.06	103.24	96.93	99.59	88.67	90.57
Тюменская область	93.86	102.34	107.68	97.12	79.59	104.56
Челябинская область	94.75	99.62	93.96	99.43	91.81	97.22
Ханты-Мансийский автономный округ	101.17	98.43	106.23	95.93	84.08	103.18
Ямало-Ненецкий автономный округ	115.83	111.72	93.97	85.38	87.49	101.28
СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	96.76	101.34	99.03	95.02	89.48	91.42
Республика Алтай	105.64	90.40	94.56	101.14	106.06	101.16
Республика Бурятия	101.69	96.01	100.21	97.70	99.30	92.32

Республика Тыва	99.85	98.45	100.10	108.92	96.13	95.75
Республика Хакасия	96.04	96.14	89.15	97.38	85.09	89.98
Алтайский край	98.99	107.51	100.39	94.68	99.13	98.78
Забайкальский край	100.74	99.60	94.72	93.20	91.20	87.39
Красноярский край	90.41	105.83	97.68	87.23	84.13	89.21
Иркутская область	107.36	107.30	108.90	105.39	89.51	90.41
Кемеровская область	94.44	96.76	97.56	92.27	87.06	90.57
Новосибирская область	95.54	97.82	98.34	96.60	87.69	90.19
Омская область	93.40	98.13	95.12	95.27	89.49	93.46
Томская область	99.64	100.61	101.39	96.23	88.71	90.72
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ	104.65	97.51	99.48	95.75	93.91	97.17
Республика Саха (Якутия)	102.22	103.72	103.74	97.50	93.76	97.16
Камчатский край	101.88	104.61	102.18	99.23	100.18	98.23
Приморский край	114.51	90.95	101.52	95.66	90.09	96.84
Хабаровский край	95.72	104.97	101.62	93.97	96.70	86.64
Амурская область	97.63	99.24	92.92	88.78	96.42	82.20
Магаданская область	104.60	105.39	103.51	98.84	91.34	86.03
Сахалинская область	104.13	85.60	86.70	101.47	97.86	117.46
Еврейская автономная область	103.09	103.23	90.64	100.11	96.99	85.10
Чукотский автономный округ	129.74	79.56	105.59	76.81	65.67	95.75

Отношение доходов к расходам более 100%
Отношение доходов к расходам менее 100%
Отношение доходов к расходам от 70% и до 95%
Отношение доходов к расходам от 50% и до 70%
Отношение доходов к расходам менее 50%