

МБ0-В

+

---

## С Л У Ж Е Б Н А Я    З А П И С К А

---

**дата:** 17 сентября 1997 года  
**кому:** Е.Т.Гайдару  
**от кого:** С.Г.Синельникова-Мурылева, И.В.Трунина  
**тема:** проект закона "Об основах местного самоуправления"

***Уважаемый Егор Тимурович!***

Для оценки возможных последствий принятия закона "Об основах местного самоуправления" мы использовали данные об исполнении бюджетов субъектов РФ за 1996 год. Расчеты производились по двум направлениям:

- 1) оценка распределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ между бюджетами органов власти субъектов и местными бюджетами в целом по стране;
- 2) оценка распределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ между бюджетами органов власти субъектов и местными бюджетами на уровне 10 субъектов РФ: Республики Бурятия, Кабардино-Балкарской Республики, Красноярского края, Челябинской области, Орловской области, Хабаровского края, Удмуртской республики, Ставропольского края, Самарской республики и Республики Коми.

Результаты расчетов представлены в Таблице 1, где в графе "Фактически за 1996 год" представлены отчетные данные о структуре распределения налоговых доходов между бюджетами в 1996 году, а в графе "Гарантированный минимум в соответствии с проектом закона" показана структура распределения налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в случае установления предусмотренных проектом закона минимальных ставок отчислений налоговых доходов в местные бюджеты.

Из приведенной таблицы видно, что результаты расчетов по данной выборке регионов достаточно устойчивы, что позволяет предположить ее репрезентативность. Результаты показывают, что принятие указанного закона с установленными в нем минимальными нормативами отчислений поступлений федеральных налогов в местные бюджеты не увеличивает долю налоговых доходов бюджетов этого уровня в общем

объеме налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта федерации в целом по России. Этот же результат получен и для отдельных регионов. Минимально гарантированная величина доходов меньше, чем отчетные данные примерно на 20-30 процентных пунктов. Следовательно, установление минимальных нормативов отчислений, не приводя к росту гарантированной доли налоговых доходов местных бюджетов, исключает возможность возникновения дополнительных расходных обязательств органов власти субъектов РФ по отношению к местным бюджетам с точки зрения их дотирования в целях достижения минимального уровня налоговых доходов.

**Таблица 1. Возможные последствия принятия закона “Об основах местного самоуправления” в условиях 1996 года (доли консолидированного бюджета субъектов РФ).**

|  | Фактически за 1996 год                     |                 | Гарантированный минимум в соответствии с проектом закона <sup>1</sup> |                 |
|--|--|-----------------|---|-----------------|
|  | Бюджеты органов власти субъектов федерации | Местные бюджеты | Бюджеты органов власти субъектов федерации                            | Местные бюджеты |
| <b>Российская Федерация</b>            | 48%  | 52%             | 68%   | 32%             |
| <b>Республика Бурятия</b>              | 14%  | 86%             | 63%   | 37%             |
| <b>Кабардино-Балкарская республика</b> | 54%  | 46%             | 86%   | 14%             |
| <b>Красноярский край</b>               | 43%  | 57%             | 64%   | 36%             |
| <b>Челябинская область</b>             | 45%  | 55%             | 66%   | 34%             |
| <b>Орловская область</b>               | 32%  | 68%             | 68%   | 32%             |
| <b>Хабаровский край</b>                | 42%  | 58%             | 66%   | 34%             |
| <b>Удмуртская республика</b>           | 34%  | 66%             | 73%   | 27%             |
| <b>Ставропольский край</b>             | 19%  | 81%             | 61%   | 39%             |
| <b>Самарская область</b>               | 32%  | 68%             | 62%   | 38%             |
| <b>Республика Коми</b>                 | 43%  | 57%             | 65%   | 35%             |

Кроме того, нами сделана оценка альтернативной схемы перераспределения доходов между региональными и местными бюджетами, предусматривающая следующие минимальные нормативы отчислений от части федеральных налогов, поступающих в консолидированный бюджет региона, которые могут быть внесены в качестве поправок к закону как вступающие в действие с 1 января 1999 года: в местные бюджеты перечисляется (в изменение части 4 статьи 7 проекта закона):

- 100% доходов от подоходного налога с физических лиц, поступающих в бюджет субъекта федерации;

<sup>1</sup> Существующие доли федеральных налогов, подлежащих перечислению в местные бюджеты, а также минимальные нормативы таких отчислений, содержащиеся в проекте закона “О местном самоуправлении”, приведены в Приложении 1

- часть акцизов на спирт, водку и ликеро-водочные изделия в пределах не менее 30% от указанных доходов, поступающих в бюджет субъекта федерации.

Вместе с тем, из собственных доходов местных бюджетов, по сравнению с существующей ситуацией и проектом закона "Об основах местного самоуправления", исключаются доли от поступлений НДС и налога на прибыль предприятий и организаций. Результаты расчетов по такому варианту представлены в Таблице 2.

Результаты расчетов показывают увеличение доли налоговых доходов местных бюджетов в общем объеме налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации по сравнению с аналогичным показателем, рассчитанным на основе проекта закона "Об основах местного самоуправления", но вместе с тем, доля гарантированного минимума налоговых доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете региона остается значительно ниже уровня 1996 года. В целях уточнения возможных пропорций распределения доходов нами будут произведены дополнительные расчеты по оставшимся 79 субъектам РФ.

**Таблица 2. Гарантированная минимальная доля налоговых доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете субъекта РФ в условиях 1996 года (доли консолидированного бюджета субъекта РФ).**

|                                 | Фактически в 1996 году | Гарантированный минимум налоговых доходов местных бюджетов |   |
|---------------------------------|------------------------|--|---|
|                                 |                        | По проекту закона  | По предложенному варианту нормативов отчислений |
| Российская Федерация            | 52%                    | 32%  | 40%   |
| Республика Бурятия              | 86%                    | 37%  | 48%   |
| Кабардино-Балкарская республика | 46%                    | 14%  | 23%   |
| Красноярский край               | 57%                    | 36%  | 45%   |
| Челябинская область             | 57%                    | 34%  | 40%   |
| Орловская область               | 68%                    | 32%  | 42%   |
| Хабаровский край                | 58%                    | 34%  | 45%   |
| Удмуртская республика           | 66%                    | 27%  | 33%   |
| Ставропольский край             | 81%                    | 39%  | 48%   |
| Самарская область               | 68%                    | 38%  | 47%   |
| Республика Коми                 | 57%                    | 35%  | 44%   |

Такой вариант распределения налоговых доходов между региональными и местными бюджетами представляется нам более рациональным, чем закрепленный в проекте закона, хотя для получения более обоснованной оценки целесообразности этой схемы необходимы дополнительные расчеты с учетом распределения налоговых доходов между местными бюджетами различных уровней (городскими, районными и т.д.), а также с учетом нововведений, предлагаемых проектом Налогового кодекса.

Существует предложение по дальнейшему развитию финансовых основ местного самоуправления, заключающееся в том, чтобы установить нормативы гарантированных отчислений в бюджеты муниципальных образований не в процентах от суммы налоговых поступлений (по видам налогов), закрепленных за бюджетом субъекта РФ, а в процентах от налоговых поступлений (по видам налогов), собираемых на территории данного муниципального образования (в части, составляющей доходы субъекта РФ). Это предложение составляло основу статьи 20 первоначального проекта закона "О федеральном бюджете на 1998 год". Для оценки возможности его применения необходимо провести расчеты возможного увеличения доходов муниципальных образований, отличающихся высоким сбором налогов, и возможного уменьшения доходов местных бюджетов муниципальных образований с низкими показателями собираемости налогов, что может повлечь дополнительные расходы органов власти субъектов РФ на поддержку муниципальных образований последнего вида. В настоящее время мы не обладаем статистическими данными по местным бюджетам, позволяющими выполнить такие оценки.

## **Приложение 1. Существующая структура распределения налоговых доходов между бюджетами органов власти субъектов федерации и местными бюджетами**

Расчет долей налоговых доходов, поступающих в бюджеты органов власти субъектов федерации и в местный бюджеты производился на основе следующих минимальных нормативов отчислений, содержащихся в проекте закона “Об основах местного самоуправления”:

- 1) Ставка отчислений поступлений налога на прибыль в местный бюджет — 5% от доли субъекта Федерации (максимум 63% от общего объема в соответствии с законом “О налоге на прибыль предприятий и организаций”), в то время как действующий закон “Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления” не предусматривает норматива отчислений указанного налога в местные бюджеты, определяя, что его поступления перечисляются туда полностью или частично (фактически в 1996 году по Российской Федерации в местные бюджеты было направлено 40% поступлений налога на прибыль субъектов Федерации).
- 2) Поступления подоходного налога зачисляются в местные бюджеты в размере 50% от доли субъекта Федерации, которая в соответствии с законом “О федеральном бюджете на 1996 год” составляет 90%. Действующий закон “Об основах бюджетных прав...” также не предусматривает фиксированной нормы отчислений подоходного налога в местные бюджеты, а в целом по РФ в местные бюджеты в 1996 году было направлено 73% от доли субъекта Федерации.
- 3) Поступления НДС зачисляются в местные бюджеты в размере 10% от доли субъекта Федерации, которая составляет 25% в соответствии с законом “О федеральном бюджете на 1996 год”. Существующее законодательство никак не регламентирует распределение поступлений указанного налога между бюджетом субъекта Федерации и местным бюджетом, а фактически в 1996 году в целом по РФ в местные бюджеты было направлено 39% доли бюджетов субъектов Федерации.
- 4) Акцизы зачисляются в местные бюджеты в размере 5% от доли субъекта Федерации по акцизам на спирт, водку и ликеро-водочные изделия и 10% по

акцизам на остальные виды подакцизных товаров за исключением минерального сырья, бензина, автомобилей, импортных подакцизных товаров. При этом в соответствии с законом “О федеральном бюджете на 1996 год” доля бюджета субъекта Федерации составила 50% по акцизам на первую группу товаров и 100% по акцизам на вторую группу товаров. Действующее законодательство не регламентирует нормативы распределения поступлений акцизов между бюджетом субъекта федерации и местными бюджетами, а в 1996 году в целом по РФ доля местных бюджетов составила 22%.

- 5) Поступления налога на имущество предприятий зачисляются в местные бюджеты в размере 50% поступлений указанного налога в бюджет субъекта Федерации. Этот норматив практически не изменился по сравнению с действующим законом “Об основах бюджетных прав...”. Единственное нововведение, закрепленной в новом законе “Об основах местного самоуправления” — это установление минимума в 50%, что означает отсутствие права субъекта федерации снизить долю отчисления данного налога в местные бюджеты.

|                                    | Существующий порядок  | Проект Налогового Кодекса   | Проект закона "Об основах местного самоуправления"   |
|------------------------------------|---|---|--|
| <b>Собственные налоги и доходы</b> | <p>а) налог на имущество физических лиц.</p> <p>б) 50 % земельного налога.</p> <p>в) регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.</p> <p>г) налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне;</p> <p>д) курортный сбор;</p> <p>е) сбор за право торговли.</p> <p>ж) целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно - правовых форм на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели.</p> <p>з) налог на рекламу.</p> <p>и) налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники и персональных компьютеров.</p> <p>к) сбор с владельцев собак.</p> <p>л) лицензионный сбор за право торговли винно - водочными изделиями.</p> <p>м) лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей.</p> <p>н) сбор за выдачу ордера на квартиру.</p> <p>о) сбор за парковку автотранспорта.</p> <p>п) сбор за право использования местной символики.</p> <p>р) сбор за участие в бегах на ипподромах.</p> <p>с) сбор за выигрыш на бегах.</p> <p>т) сбор с лиц, участвующих в игре на тотализаторе на ипподроме.</p> <p>у) сбор со сделок, совершаемых на биржах, за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами о налогообложении операций с ценными бумагами.</p> <p>ф) сбор за право проведения кино- и телесъемок.</p> <p>х) сбор за уборку территорий населенных</p> | <p>1) земельный налог;</p> <p>2) налог на имущество физических лиц;</p> <p>3) налог на недвижимость;</p> <p>4) налог на рекламу;</p> <p>5) налог с розничных продаж;</p> <p>6) гостиничный налог;</p> <p>7) налог на получение имущества в собственность в порядке наследования или дарения;</p> <p>8) курортный сбор;</p> <p>9) местные лицензионные сборы;</p> <p>10) налог на использование местной символики.</p> | <p>1) Налоги и сборы, устанавливаемые в соответствии с федеральными законами;</p> <p>2) Доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;</p> <p>3) Не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;</p> <p>4) Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества и земель;</p> <p>5) Доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;</p> <p>6) Штрафы, подлежащие зачислению в местные бюджеты;</p> <p>7) Государственная пошлина;</p> <p>8) Не менее 50% налога на имущество предприятий;</p> <p>9) Подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица;</p> <p>10) Другие платежи.</p> |