

Потенциал для развития муниципалитетов



Есть ли у органов местного самоуправления мотивы к развитию собственной экономической базы и мобилизации дополнительных доходов? Как повысить эффективность использования муниципального имущества, выстроить модель управления имеющимися ресурсами? Об этом мы поговорили с директором Института экономики города **Александром Сергеевичем ПУЗАНОВЫМ**.

не особо предсказуемыми. Прошедший год подтвердил это. В условиях кризиса, пандемии возникла необходимость часть трансфертов, которые регионы получили из федерального бюджета дополнительно, перечислить муниципалитетам.

Кстати, в текущем году Правительство РФ инициировало принятие закона, направленного на повышение предсказуемости предоставления межбюджетных трансфертов. Это Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 246-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации». Однако закон всего лишь уточняет процедурные вопросы функционирования существующей системы, не меняя ее основ.

Помимо межбюджетных перечислений местные бюджеты зависят еще и от так называемых расщепляемых налогов, передаваемых из вышестоящих в нижестоящие бюджеты в определенных законодательством пропорциях на постоянной или временной основе. В частности, к таким налогам относится НДФЛ, который составляет основу собственных доходов большинства местных бюджетов. Федеральный закон устанавливает

минимальную часть поступлений, которая должна быть закреплена за местными бюджетами, все остальное отдано на усмотрение субъекта РФ. Регионы, принимая решение, какую часть налогов закрепить за местными бюджетами, во многом формируют бюджетную политику муниципалитета, оставляя ему еще меньше места для собственного стратегического планирования.

Помимо НДФЛ многие регионы закрепляют за местными бюджетами налог на прибыль, который в теории совершенно не считается муниципальным, поскольку он очень волатильный. Практика закрепления за местными бюджетами части налога на прибыль зафиксирована в Краснодарском и Красноярском краях, некоторых других территориях. Налог на имущество юридических лиц по своей природе местный, потому что коммерческая недвижимость во многом развивается благодаря тем или иным управленческим решениям, принимаемым органами местного самоуправления, но у нас он является региональным налогом. Некоторые субъекты РФ также расщепляют его и определенную долю

— Качество управления бюджетными доходами муниципалитетов начинается с планирования. Александр Сергеевич, вы согласны с этим? О каких нюансах, проблемах здесь можно говорить в первую очередь?

— Согласен, здесь спорить не с чем. Однако стоит брать в расчет, что зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов по-прежнему высока. Несмотря на многолетние усилия Минфина России по установлению правил, формул, методик распределения межбюджетных трансфертов, они остаются

За предсказуемость трансфертов

Федеральный закон от 1 июля 2021 года № 246-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» регламентирует требования к срокам заключения соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов РФ бюджетам муниципальных образований. Документ также конкретизирует перечень иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам, исключает повторное распределение между муниципальными образованиями субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, предоставление которых в текущем финансовом году осуществляется в объеме остатков.



закрепляют за местными бюджетами, но такая инициатива не носит обязательного характера, это добрая воля региона.

В итоге что остается у муниципалитета? Налог на землю, налог на имущество физических лиц (местные налоги), налоги, связанные с малым бизнесом, — УСН и патентная система налогообложения, а также единый сельскохозяйственный налог. В структуру доходов местных бюджетов включены также и неналоговые доходы. Они в основном связаны с управлением муниципальными активами. В совокупности все это составляет незначительную долю доходов местных бюджетов. Поэтому простора у муниципалитетов для планирования, для каких-то инновационных решений практически нет. Понятно, что у муниципалитетов выстроены системы планирования и прогнозирования, но пространства для каких-то кардинальных изменений у них нет.

— То есть зависимость от федеральных и региональных трансфертов ставит муниципалитеты в пассивное, подчиненное положение и лишает мотивации для активного поиска дополнительных ресурсов?

— Мы видим, что на самом деле муниципалитеты проводят разную политику. Кто-то все усилия тратит на максимизацию межбюджетных перечислений, а кто-то ведет политику по мобилизации собственных источников налоговых и неналоговых доходов. Относительно высокая доля налогов, связанных с применением УСН, патентной системы, единым сельхозналогом, является индикатором активной работы местных властей по развитию малого бизнеса, для которого предусмотрены указанные налоговые режимы. Высокая доля земельно-имущественных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц) — индикатор активности в сфере инвентаризации недвижимого имущества и эффективности экономической и градостроительной политики, выражаемой в капитализации недвижимого имущества.

Однако в условиях снижения экономической активности из-за кризиса и пандемии в зоне риска оказались бюджеты городов, где значительная доля бюджетных доходов зависит от активности малого бизнеса (налоги

на совокупный доход, доходы от аренды муниципального имущества). Мы проанализировали доходы 19 крупнейших, крупных и больших российских городов (муниципальных образований). Анализ показал, что суммарная доля доходов их бюджетов от налогов на совокупный доход, используемых в налогообложении малого бизнеса и самозанятых, составляет от трех процентов в Абакане и 5,8 процента в Омске до 13,8 процента в Южно-Сахалинске и 21,7 процента в Мурманске. Высокая доля таких налоговых доходов в Южно-Сахалинске и Мурманске, скорее всего, связана с особенностями налогообложения рыбо-

Аренда муниципального имущества субъектами малого и среднего бизнеса составляет существенную долю доходов местного бюджета от аренды муниципального имущества. Если в большинстве рассматриваемых муниципальных образований доля указанных неналоговых доходов в общем объеме доходов не превышает 3–4 процентов, то в Абакане и Химках Московской области это более 11 процентов, а в Екатеринбурге, Тольятти и Уфе — более пяти процентов. В условиях пандемии эта статья доходов также оказалась в зоне риска, поскольку много субъектов МСП свернули или сократили свою деятельность.

В условиях снижения экономической активности из-за кризиса и пандемии в зоне риска оказались бюджеты городов, где значительная доля бюджетных доходов зависит от активности малого бизнеса (налоги на совокупный доход, доходы от аренды муниципального имущества)

хозяйственной деятельности и не может быть однозначно признана фактором риска. А вот в Казани, Оренбурге и Уфе, где доля доходов от налогов на совокупный доход составляет более десяти процентов, риски существенного сокращения фактических бюджетных доходов достаточно велики.

— Тем не менее многие муниципалитеты ведут системную работу по мобилизации собственных источников доходов. Что ими движет?

— Активность муниципалитетов сейчас во многом зависит от политики первых лиц — мэров, глав. Если есть их указание работать с дополнитель-



Выступление А. С. Пузанова на Сабуровских чтениях. Институт экономики города, 2018 г.

ными источниками доходов, то команда будет работать; если особо давления нет, то существующая система межбюджетных отношений, муниципального управления сама по себе эти стимулы не формирует. У мэров городов могут быть разные побудительные причины: целеустремленность, желание развивать свой город, стремление улучшить свой политический имидж в глазах губернатора.

— Уже много лет в большинстве муниципалитетов работают комиссии по легализации налоговой базы, целью которых является увеличение поступлений НДФЛ и страховых взносов. Как вы оцениваете этот инструмент?

— Да, действительно, комиссии, на которые вызывают предпринимателей и уговаривают их платить белую зарплату, — распространенная практика. Это мягкий механизм управления, не носящий обязательного характера, который трудно оценить строгими научными методами. Думаю, что муниципалитеты делают то, что могут: призывают налогоплательщиков к ответственности, обмениваются информацией с налоговой службой и так далее. Но в принципе проблема обеления зарплаты — задача федерального масштаба и в рамках города можно только такими мягкими методами пытаться что-то немного поправить.

В целом же это экстенсивные меры. Нужна главная мотивация — экономическая. Бюджет наполняется, когда развивается экономика муниципалитета, открываются новые предприятия, создаются новые рабочие высокопроизво-

дительные места. Хотя и здесь сегодня много разных подводных камней, в частности в рамках межмуниципального сотрудничества.

Так, в рамках агломераций, где очень сильное трансграничное взаимодействие, которое не должно зависеть от того, как нарезаны границы муниципальных образований, возникают проблемы с НДФЛ. Данный налог, как известно, уплачивается по месту работы. С этим очень часто связано настороженное отношение периферийных муниципалитетов к каким-то межмуниципальным проектам, которые могли бы улучшить качество жизни людей. Например, организовать суперсовременную школу на 2–3 муниципалитета или построить сообща необходимый инфраструктурный объект, вплоть до организации кладбищ.

Два года назад по инициативе Минфина России в Бюджетном кодексе появилась законодательная норма о так называемых горизонтальных межбюджетных трансфертах. Данная норма могла бы работать на снятие проблемы: муниципалитетам вполне резонно договориться о компенсации на развитие нужной инфраструктуры для обоих публично-правовых образований, но опыт, традиции, практика такого горизонтального управления у нас пока очень слабые. Координационные советы создают в большинстве агломераций, но пока на уровне «договора о любви и дружбе».

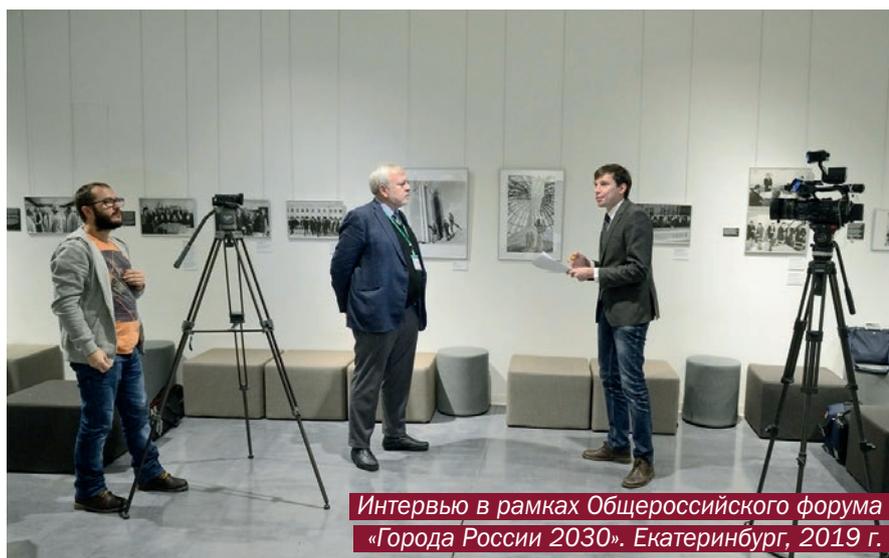
— Тема уплаты НДФЛ по месту жительства — из разряда вечных. Практически каждый год депутаты Госдумы

готовят законопроекты, направленные на разрешение данного вопроса, которые не доходят до серьезного рассмотрения. Как вы считаете, здесь вообще есть что обсуждать?

— Действительно, вопрос о том, что НДФЛ надо брать по месту жительства, муссируется лет 20. Но здесь проблема не в том, что Минфин России не хочет этих перемен, здесь действительно слишком много чисто финансовых проблем, связанных со сбором, администрированием НДФЛ. В связи с этим пока ничего и не меняется. Однако мне кажется, что с развитием информационных технологий, цифровизации экономики в какой-то момент доводы Министерства финансов перестанут быть проблемой. Думаю, что цифровизация даст нам массу возможностей наладить такое администрирование, а также решить проблемы с уплатой налога физическими лицами — арендодателями. Этот вопрос также из разряда не теряющих актуальности. Сдача жилья в аренду — огромный рынок. По оценкам экспертов, не менее десяти процентов жилья в Москве сдается в аренду, то есть миллиарды рублей проходят мимо городского бюджета. Аналогичная ситуация во всех крупных городах.

— Александр Сергеевич, а какие проблемы вы можете отметить в отношении управления муниципальным имуществом? Это ведь еще одно направление, в котором может работать муниципалитет для пополнения бюджета.

— Доля неналоговых доходов в структуре муниципальных бюджетов существенна, хотя и не очень велика, поэтому, конечно же, для муниципалитетов здесь есть определенный потенциал и стимулы. Однако управление муниципальным имуществом — это традиционная сфера не очень прозрачных решений и взаимоотношений. Многие пытаются ее использовать как некий люфт, параллельный / непараллельный бюджету, как некую кубышку, через которую можно проводить определенные решения. Инвентаризация земельных участков, постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимости, администрирование сбора налогов на землю и имущество физических лиц, контроль, то же самое, связанное с арендой муниципаль-



Интервью в рамках Общероссийского форума «Города России 2030». Екатеринбург, 2019 г.

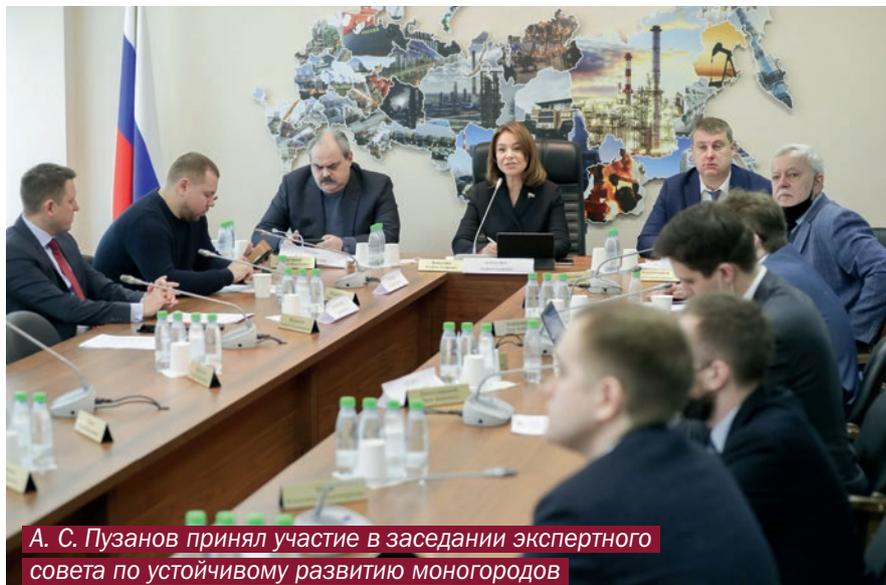
ного имущества, — все это должно быть элементами консолидированной политики по управлению муниципальными активами. То есть, например, прежде чем определить, по какой ставке сдавать в аренду муниципальное помещение, нужно принципиально решить, а нужно ли его держать в муниципальной собственности. Может, стоит помещение продать в рамках программы приватизации и использовать полученные средства для решения глобальных задач.

Такая же ситуация и с имущественными правами муниципальных образований. Очень часто муниципалитеты владеют долями в каких-то хозяйственных, акционерных обществах, причем иногда в самых экзотических: ресторанах, футбольных командах...

Отдельная история с муниципальными унитарными предприятиями, у которых часть их прибыли можно изымать в муниципальный бюджет. Здесь муниципалитетам также необходима комплексная долгосрочная политика в отношении муниципальных унитарных предприятий, включая планы по их преобразованию в другие организационно-правовые формы.

У муниципалитетов отсутствуют строительная политика и долгосрочные стратегии в отношении управления муниципальными активами. Сегодня складывается впечатление, что местные власти принимают какие-то ситуативные решения, реализуют разовые договоренности. Пока не будет какого-то общего видения в этой сфере, пока один департамент будет заниматься землей, другой недвижимостью, третий имущественными правами, большая вероятность, что они будут вести себя как лебедь, рак и щука. Муниципалитетам нужен какой-то новый документ для стратегического, бюджетного планирования — концепция развития или повышения эффективности использования муниципальных активов как совокупного понятия, без деления на землю, недвижимость, имущественное право.

— В октябре прошлого года вышло распоряжение Правительства РФ № 2645-р, которое утвердило методику определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности



А. С. Пузанов принял участие в заседании экспертного совета по устойчивому развитию моногородов

управления. Кроме того, распоряжение предусматривает размещение в государственной АИС «Управление» отчетности об эффективности управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом по формам, предусмотренным методикой. Эти меры могут изменить ситуацию в сфере управления муниципальным имуществом?

современная тенденция. Так, для предоставления адресных мер социальной защиты Пенсионный фонд создал единую государственную информационную систему социального обеспечения (ЕГИССО), для общественного контроля в сфере жилищного строительства функционирует единая информационная система жилищного строительства и так далее. Благодаря последней теперь

Муниципалитетам нужен новый документ — концепция развития или повышения эффективности использования муниципальных активов как совокупного понятия, без деления на землю, недвижимость, имущественное право

— Данный документ — это шаг в правильном направлении, идеология документа заслуживает поддержки. Важно, что для органов местного самоуправления методика носит рекомендательный характер — слишком много местных особенностей развития, которые могут определять отход от централизованно утвержденной методики. Важно, чтобы в муниципалитетах выстраивалась целостная эффективная политика управления муниципальными активами.

Использование современных технологий, создание различных реестров —

можно наблюдать за каждым строящимся домом, видеть, на какой стадии строительства он находится. Однако опрометчиво думать, что цифровизация сама по себе решит проблемы общественного, экономического развития. Да, цифровые технологии помогают нам быстрее принимать решения, в том числе и неправильные, но для кардинальных изменений должна меняться сама институциональная структура, система мотивации участников тех или иных процессов.

Подготовила О. В. ИЗУТОВА