

**ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ К ПРОЕКТУ
ЗАКОНА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЧАСТЬ
1 И ЧАСТЬ 2 СТАТЬИ 13 ЗАКОНА ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ «О
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТАХ И НОРМАТИВАХ ОТЧИСЛЕНИЙ
ДОХОДОВ В МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ»**

1) О доходах консолидированного бюджета Иркутской области

На территории Иркутской области по состоянию на 01.01.2019 года зарегистрировано 2 398 тыс. человек, из них 45 % или 1 089 тыс. человек проживают на территории трех городских округов: Иркутск, Братск и Ангарск. На данных территориях также расположены основные промышленные предприятия, которые в значительной мере обеспечивают наполняемость бюджета Иркутской области.

Бюджет Иркутской области на протяжении последних трех лет стабильно пополняется за счет поступлений с территории Ангарского городского округа. За 2018 год в консолидированный бюджет Иркутской области плательщиками налогов (по администратору доходов – ИФНС по г. Ангарску) перечислено 9 639 млн рублей (за 2017 год – 9 232 млн рублей, за 2016 год – 6 878 млн рублей).

Кроме того, в федеральный бюджет перечислены акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей в 2018 году в сумме 15 272 млн рублей (в 2017 году – 18 683 млн рублей, в 2016 году – 12 795 млн рублей), которые распределены по субъектам Российской Федерации. При этом общий объем поступлений в консолидированный бюджет Иркутской области за 2018 год от данных акцизов составил 6 351 млн рублей (в 2017 году – 5 820 млн рублей, в 2016 году – 7 167 млн рублей).

В целом налоговые и неналоговые доходы муниципальных образований Иркутской области за 2018 год составили 30 397 млн рублей (за 2017 год – 27 814 млн рублей, за 2016 год – 25 295 млн рублей), из них в бюджеты городских округов Иркутской области поступило 18 421 млн рублей (за 2017 год – 16 866 млн рублей, за 2016 год – 15 390 млн рублей). В бюджеты городских округов Иркутск, Братск и Ангарск зачислено 15 736 млн рублей или 52 % от налоговых и неналоговых доходов всех муниципальных образований Иркутской области (за 2017 год – 14 299 млн рублей, за 2016 год – 13 005 млн рублей).

Так, поступление налога на доходы физических лиц в консолидированный бюджет Иркутской области за 2018 год составило 53 812 млн рублей (в 2017 году – 47 289 млн рублей, в 2016 году – 44 544 млн рублей), при этом с территорий городских округов Иркутск, Братск и Ангарск поступило 30 719 млн рублей или 57 % (за 2017 год – 26 709 млн рублей, за 2016 год – 25 581 млн рублей), осталось в обозначенных трех городских округах 8 141 млн рублей от суммы НДФЛ.

За 2018 год бюджет Ангарского городского округа по налоговым и неналоговым доходам исполнен в сумме 2 600 млн рублей или с ростом на 8,7 % к первоначально утвержденным прогнозным показателям (рост в 2017 году составил 4,9 %), бюджет города Иркутска исполнен на 10 604 млн рублей или с ростом на 11,2 % к первоначально утвержденным прогнозным показателям (рост в 2017 году составил 14,4 %), при этом областной бюджет исполнен на 137 686 млн рублей или с ростом на 25,4 % к первоначально утвержденным прогнозным показателям (рост в 2017 году составил 24,2 %).

2) О влиянии изменений федерального законодательства на доходную часть бюджета Ангарского городского округа

Ежегодно на федеральном уровне принимаются нормативные правовые акты, влияющие на доходную часть местных бюджетов, что негативно сказывается на стабильности и предсказуемости бюджетной политики.

2.1. Оспаривание кадастровой стоимости

Оспаривание кадастровой стоимости земель промышленности и населенных пунктов Иркутской области ежегодно приводит к непрогнозируемым выпадающим доходам бюджета Ангарского городского округа по земельному налогу и арендной плате за земельные участки.

За период с 2016 по 2018 годы принято 276 положительных решений в части установления кадастровой стоимости земельных участков в размере их рыночной стоимости. Среднее снижение кадастровой стоимости составило свыше 70 %. Средние годовые потери от земельного налога и арендной платы за земельные участки бюджета Ангарского городского округа превысили 100 млн рублей за 3 года.

С 1 января 2019 года вступил в силу Федеральный закон от 03.08.2018 № 334-ФЗ «О внесении изменений в статью 52 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий перерасчет платежей с начала применения оспоренной кадастровой стоимости, а не с момента подачи заявления, соответственно непрогнозируемые выпадающие доходы местного бюджета в 2019 и последующие годы значительно возрастут.

27 мая 2019 года Иркутским областным судом положительно рассмотрено административное исковое заявление АО «Ангарская нефтехимическая компания» об определении кадастровой стоимости 6 земельных участков в размере рыночной стоимости (дело № 3а-36/2019 ~ М-262/2018). В соответствии с результатами экспертизы, проведенной Иркутским областным судом, ежегодные выпадающие доходы бюджета Ангарского городского округа составят 132,5 млн рублей. Учитывая фактическую переплату налога за 3 года, предшествующих последнему платежу, в размере 397,5 млн рублей, бюджет Ангарского городского округа не дополучит уже в 2019 году 93,9 млн рублей, в 2020 году и последующие 6 лет – по 186 млн рублей ежегодно. В дальнейшем платежи от «Ангарская нефтехимическая компания» составят 53,5 млн рублей в год.

2.2. Введение кадастровой стоимости объектов недвижимости для физических лиц

С 1 января 2020 года согласно Федеральному закону от 04.10.2014 № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц» на территории Иркутской области налог на имущество физических лиц исходя из инвентаризационной стоимости не будет исчисляться. Переход на налогообложение исходя из кадастровой стоимости объектов в условиях установления на территории Ангарского городского округа максимальных налоговых ставок приведет к выпадающим доходам бюджета Ангарского городского округа в 2021 году в размере свыше 75 млн рублей, в последующие годы с незначительным сокращением выпадающих доходов.

2.3. Изменение порядка зачисления штрафов

С 1 января 2020 года Федеральным законом от 15.04.2019 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» изменяется порядок зачисления в бюджеты доходов от уплаты штрафов, согласно которому уплаченные суммы за административные правонарушения должны поступать в полном объеме в тот бюджет, из которого осуществляется финансовое обеспечение деятельности органа, налагающего штраф. Одновременно приняты поправки, направленные на компенсацию выпадающих доходов местных бюджетов в связи с принятием данного Закона, – увеличен норматив зачисления в местные бюджеты платы за негативное воздействие на окружающую среду на 5 %. Однако выпадающие доходы бюджета Ангарского городского округа в 2020 и последующие годы составят свыше 8 млн рублей ежегодно.

2.4. Отмена системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности

С 1 января 2021 года Федеральным законом от 29.06.2012 № 97-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» отменяется система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Налоги поступают в местный бюджет по нормативу 100 %, ежегодные выпадающие доходы бюджета Ангарского городского округа составят 126 млн рублей. В случае перехода налогоплательщиков на упрощенную систему налогообложения, норматив отчислений в местный бюджет составит 30 %, 70 % средств будут зачислены в областной бюджет, а при переходе на общий режим налогообложения потери местного бюджета будут невосполнимы.

Таким образом, расчетные выпадающие доходы бюджета Ангарского городского округа уже в 2020 году составят – 227 млн рублей;

в 2021 году – 334 млн рублей;

в 2022 году – 428 млн рублей.

3) О бюджетной зависимости Ангарского городского округа

С учетом необходимости исполнения в полном объеме предусмотренных законодательством расходных полномочий, в настоящее время сохраняют свою актуальность и приоритетное значение вопросы, связанные с обеспечением сбалансированности и устойчивости местных бюджетов, что тесно связано с выстроенной системой межбюджетных отношений.

Действующее законодательство Иркутской области в сфере межбюджетных отношений, а именно, Закон Иркутской области от 22.10.2013 № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» в основном нацелен на выравнивание финансовых возможностей муниципальных образований Иркутской области, имеющих низкий уровень бюджетной обеспеченности, что, в свою очередь, осуществляется за счет ряда муниципальных образований.

Муниципалитеты при своих постоянно растущих расходных полномочиях находятся в полной финансовой зависимости от позиции региональных властей, и в последние годы эта зависимость только увеличивается. Имеется огромный разрыв между объемами средств, необходимыми для решения вопросов местного значения, и фактическими поступлениями средств в местные бюджеты.

Приоритетное использование в Иркутской области межбюджетных трансфертов взамен передачи налогов в местные бюджеты приводит, начиная с 2016 года, к ежегодному снижению уровня бюджетной обеспеченности Ангарского городского округа. Из 42 муниципальных районов и городских округов только у 2 муниципалитетов отмечается снижение на протяжении 2 лет подряд (Ангарский городской округ -16% на 2019 год по отношению к 2017 году, город Братск -5%).

Кроме того, Ангарский городской округ по итогам 2018 года занимает 14 место среди 42 городских округов и муниципальных районов по обеспеченности населения налоговыми и неналоговыми доходами, не достигнув даже среднего показателя по Иркутской области.

Коэффициент зависимости бюджета Ангарского городского округа, определяемый как соотношение общего объема собственных доходов бюджета Ангарского городского округа к общему объему доходов бюджета Ангарского городского округа, в 2018 году составил 0,57, что показывает высокую финансовую зависимость бюджета от бюджетов других уровней. Снижение в общих доходах местных бюджетов доли собственных доходов, которыми органы местного самоуправления могут распоряжаться самостоятельно, и рост доли целевых трансфертов приводит к снижению уровня финансовой автономии муниципальных образований и их возможности наиболее эффективного использования имеющихся бюджетных средств.

4) О предложениях по изменению нормативов отчислений в местные бюджеты с 01 января 2020 года

В условиях отсутствия в перспективе роста налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований оптимальное и сбалансированное распределение доходных источников между уровнями бюджетной системы с учетом необходимости создания условий для эффективного исполнения расходных полномочий представляется целесообразным.

В соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации и Закона Иркутской области от 22.10.2013 № 74-ОЗ «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты» норматив отчислений в бюджеты городских округов по налогу на доходы физических лиц составляет 26,5 %, по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 30 %.

В целях предотвращения нестабильной финансовой ситуации предлагается рассмотреть следующий вариант установления единых нормативов отчислений доходов в местные бюджеты Иркутской области:

В городские округа:

1) от налога на доходы физических лиц – 16,5 % от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего городского округа в консолидированный бюджет Иркутской области (дополнительно 5 % к действующим нормативам);

2) от налога на доходы физических лиц, уплачиваемого иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности на основании патента, – 31,5 % от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего городского округа в консолидированный бюджет Иркутской области (дополнительно 5 % к действующим нормативам);

3) от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 50 % от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего городского округа в консолидированный бюджет Иркутской области (дополнительно 20 % к действующим нормативам).

В бюджеты муниципальных районов:

1) сохранить действующие нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц;

2) от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 50 % от объема доходов по данному виду налога, подлежащего зачислению с территории соответствующего муниципального района в консолидированный бюджет Иркутской области (дополнительно 20 % к действующим нормативам).

Необходимость укрепления финансовой базы местного самоуправления отмечается и Ассоциацией Сибирских и дальневосточных городов на 35 общем собрании, состоявшемся 8 июня 2018 года. Прежде всего, это дополнительные налоговые отчисления по источникам, на формирование которых органы местного самоуправления могут оказывать решающее влияние. В первую очередь предлагается налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения и применяемый по отношению к субъектам малого и среднего предпринимательства, что послужило бы мощным стимулом для местных инициатив по развитию бизнеса и пополнению доходной базы местных бюджетов.

Дополнительные поступления в бюджет Ангарского городского округа в случае увеличения нормативов отчислений в местные бюджеты составят:

в 2020 году – 368 млн рублей;

в 2021 году – 390 млн рублей;

в 2022 году – 405 млн рублей.

В целом по Иркутской области дополнительные поступления в 2020 году и последующие годы в бюджеты муниципальных образований Иркутской области (исходя из фактического поступления за 2018 год и отдельных показателей прогноза социально-экономического развития Иркутской области на 2019 год и на период до 2020 и 2021 годов) составят 3 308 млн рублей за счет сокращения доходов областного бюджета, в том числе:

1 983 млн рублей – по налогу на доходы физических лиц в бюджеты городских округов,

1 051 млн рублей – по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджеты городских округов,

274 млн рублей – по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в бюджеты муниципальных районов.

Таким образом, создание благоприятных условий в виде сохранения на территориях муниципальных образований достаточного объема налоговых доходов позволит в дальнейшем компенсировать выпадающие доходы в связи с изменением федерального законодательства и направить дополнительные средства на исполнение бюджетной политики Президента Российской Федерации.

Мэр Ангарского городского округа



С.А. Петров