

УВЕЛИЧЕНИЕ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ С ПОМОЩЬЮ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ

М.Р. Пинская, В.В. Вагин, Т.А. Логинова, М.В. Прокаев*

Проведено исследование поведенческих аспектов усиления законопослушности физических лиц для увеличения доходов местных бюджетов. Использован междисциплинарный подход, позволяющий выявить резервы роста налоговых доходов местных бюджетов за счет использования потенциала инициативного бюджетирования для повышения заинтересованности физических лиц в уплате налогов. Выявлены институциональные ограничения механизма взимания налогов, поступающих в местные бюджеты, и сформулированы предложения по внесению изменений в налоговое законодательство, нивелирующие негативные эффекты указанных ограничений. Предложены способы повышения мотивации физических лиц к уплате налогов, являющихся источниками доходов местных бюджетов.

Ключевые слова: налоговые доходы, местные бюджеты, инициативное бюджетирование, мотивация налогоплательщиков, законопослушность.

JEL-классификация: H22, H24, H39.

DOI: 10.46782/1818-4510-2020-4-117-127

Материал поступил 22.07.2020 г

Вопросы увеличения собственных доходов местных бюджетов являются объектом исследования финансовой науки и находятся в центре внимания ученых и практиков на протяжении многих десятилетий. Вместе с тем влияние инициативного бюджетирования на поведенческие аспекты законопослушности налогоплательщиков как фактор увеличения доходов местных бюджетов до сих пор не исследовано. Настоящая статья призвана заполнить существующие пробелы между теоретическими представлениями о мотивации физических лиц к уплате налогов и практическим анализом потенциала института инициативного бюджетирования для увеличения налоговых доходов местных бюджетов.

Под инициативным бюджетированием ученые понимают «совокупность разнооб-

разных, основанных на гражданской инициативе, практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также при последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Большинство инициатив граждан, выдвигающихся в ходе реализации практик ИБ, направлено на решение вопросов местного значения» (Вагин, 2016. С. 105).

Для достижения этой цели необходимо выявление институциональных ограничений механизма взимания налогов, поступающих в местные бюджеты. К таким ограничениям следует отнести:

1) законодательно установленный механизм разграничения полномочий между государственной и муниципальной властью

* Пинская Миляуша Рашитовна (mpinskaya@nifi.ru), доктор экономических наук, доцент, Центр налоговой политики Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва, Россия);

Вагин Владимир Владимирович (vagin@nifi.ru), кандидат философских наук, Центр инициативного бюджетирования Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва, Россия);

Логинова Татьяна Александровна (tloginova@nifi.ru), кандидат экономических наук, Центр налоговой политики Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва, Россия);

Прокаев Максим Витальевич (mprokaev@nifi.ru), Центр налоговой политики Научно-исследовательского финансового института Министерства финансов Российской Федерации (г. Москва, Россия).

по введению, установлению элементов и отмене налогов, поступающих в местные бюджеты, который значительно сужает налоговые полномочия органов местного самоуправления (далее – ОМСУ);

2) действующий порядок зачисления налогов в соответствующие бюджеты, не позволяющий по желанию налогоплательщика осуществить передачу части уплачиваемого им налога из одного бюджета в другой бюджет, за счет средств которого реализуется проект инициативного бюджетирования;

3) низкая степень вовлеченности налоговых органов в поддержку проектов инициативного бюджетирования.

Остановимся на них более подробно.

1. Законодательное разграничение налоговых полномочий между государственной и муниципальной властью. Основными источниками налоговых доходов местных бюджетов являются НДФЛ, налог на имущество

физических лиц (далее – НИФЛ), земельный налог, а также налоги, взимаемые в связи с применением специальных налоговых режимов: единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (далее – ЕНВД), единого сельхозналога (далее – ЕСХН) и патентной системы налогообложения (далее – ПСН). В табл. 1 представлено распределение налоговых доходов в разные виды местных бюджетов. Как видим, в местные бюджеты поступают не только местные налоги и сборы, но и федеральный налог на доходы физических лиц и налоги, взимаемые в связи с применением специальных налоговых режимов.

В табл. 2 показаны особенности разграничения полномочий по введению, установлению и отмене местных налогов и сборов между представительными органами (далее – ПО) муниципальных образований и вышестоящими органами государственной власти.

Таблица 1

Нормативы зачислений налоговых доходов в местные бюджеты

Вид налогов	Вид местных бюджетов					
	Муниципального района (ст. 61.1 БК РФ)	Городского поселения (ст. 61 БК РФ)	Сельского поселения (ст. 61.5 БК РФ)	Городского округа (ст. 61.2 БК РФ)	Городского округа с внутригородским делением (ст. 61.3 БК РФ)	Внутригородского района (ст. 61.4 БК РФ)
НДФЛ	5% – с территории городского поселения 13% – с территории сельского поселения 15% – с межселенных территорий	10%	2%	15%	15%	–
НИФЛ	100% – с межселенных территорий	100%	100%	100%	100%	100%
Земельный налог	100% – с межселенных территорий	100%	100%	100%	100%	100%
ЕНВД	100%	–	–	100%	100%	–
ЕСХН	50% – с территории городских поселений 70% – с территории сельских поселений 100% – с межселенных территорий	50%	30%	100%	100%	–
ПСН	100%	–	–	100%	100%	–

Источник. Авторская разработка по данным Бюджетного кодекса Российской Федерации. URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=372018>

Разграничение полномочий по местным налогам и сборам между представительными органами (ПО) муниципальных образований и вышестоящими органами государственной власти

Полномочие	ПО муниципальных районов	ПО городских поселений	ПО сельских поселений	ПО городских округов	ПО городских округов с внутригородским делением	ПО внутригородских районов	Законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения – Москва, С.-Петербург, Севастополь
Введение налога (за исключением специальных налоговых режимов)	На основании НПА ПО муниципальных районов, городских поселений, сельских поселений, городских округов и НК РФ (абз. 2 п. 4 ст. 12 НК РФ)				На основании закона субъекта РФ о разграничении полномочий между ОМСУ городского округа с внутригородским делением и ОМСУ внутригородских районов (абз. 4 п. 4 ст. 12 НК РФ) и НК РФ		На основании НК РФ и законов городов федерального значения (абз. 5 п. 4 ст. 12 НК РФ)
Установление налогоплательщиков и элементов налогообложения (за исключением специальных налоговых режимов)	На основании НПА ПО муниципальных районов, городских поселений, сельских поселений, городских округов и НК РФ (абз. 3 п. 4 ст. 12 НК РФ)						
В том числе: налогоплательщик	НК РФ						
объект налогообложения	НК РФ						
налоговая база	ПО муниципальных образований в порядке и пределах, установленных НК РФ (абз. 7 п. 4 ст. 12 НК РФ)						ПО государственной власти городов федерального значения в порядке и пределах, установленных НК РФ (абз. 7 п. 4 ст. 12 НК РФ)
налоговый период	НК РФ						
налоговая ставка	ПО муниципальных образований в порядке и пределах, установленных НК РФ (абз. 6 п. 4 ст. 12 НК РФ)						ПО государственной власти городов федерального значения в порядке и пределах, установленных НК РФ (абз. 6 п. 4 ст. 12 НК РФ)

Источник. Авторская разработка на основе Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ).

Под установлением налога подразумевается законодательное определение категории налогоплательщиков, обязательных элементов налогообложения (объекта налогообложения, налоговой базы, налогового периода, налоговой ставки, порядка исчисления налога, порядка уплаты налога, сроков его уплаты) и налоговых льгот (факультативный элемент налогообложения).

Как видим, налоговые полномочия ОМСУ по установлению отдельных элементов налогообложения распространяются только на местные налоги, а законодательными полномочиями по изменению элементов НДФЛ они не наделены. Исключение сделано только в отношении налогов, взимаемых в связи с применением специаль-

ных налоговых режимов, которые отнесены к федеральным налогам: в местные бюджеты зачисляются ЕНВД и налог, взимаемый в связи с применением ПСН, в региональные бюджеты – налог на профессиональный доход. Согласно п. 7 ст. 12 НК РФ, законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами (далее – НПА) ОМСУ в рамках, определенных НК РФ, устанавливаются: виды предпринимательской деятельности, в отношении которых может применяться спецрежим; ограничения по переходу на специальный налоговый режим и на его применение; налоговые ставки в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности; особенности

определения налоговой базы; налоговые льготы, а также основания и порядок их применения.

Важно отметить, что налоговые полномочия ОМСУ ограничены не только федеральным уровнем, но и региональным. На это обращает, в частности, внимание В.В. Укусов (2015. С. 81) на примере НИФЛ: «по общему правилу, закрепленному в п. 1 ст. 402 НК РФ, налоговая база в отношении объектов налогообложения определяется исходя из их кадастровой стоимости. В то же время указанный порядок определения налоговой базы может быть установлен лишь после утверждения субъектом Российской Федерации в установленном порядке результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества ... именно субъект Российской Федерации, а не муниципальные образования фактически устанавливает дату начала применения порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения». С 1 января 2020 г. НИФЛ исчисляется только с кадастровой, а не инвентаризационной стоимости¹.

Обобщение, сделанное в табл. 1 и 2, может быть использовано ОМСУ в качестве так называемого «конструктора» при разработке НПА в части определения источников финансирования проектов инициативного бюджетирования из соответствующего местного бюджета.

Проиллюстрируем это на следующем примере. Допустим, в сельском поселении решили реализовать проект инициативного бюджетирования. Налоговые доходы бюджета сельского поселения формируются за счет НДФЛ (по нормативу 2%), НИФЛ (по нормативу 100%), земельного налога (по нормативу 100%) и ЕСХН (по нормативу 30%). ПО сельского поселения не обладают налоговыми полномочиями по изменению порядка формирования налоговой базы, определению величины налоговых ставок, предоставлению налоговых льгот, изменению сроков уплаты налога

только в отношении НДФЛ и ЕСХН, поскольку эти налоги не являются местными налогами. В отношении земельного налога и НИФЛ полномочия ПО сельских поселений распространяются только на установление отдельных элементов налогообложения в пределах, обозначенных НК РФ.

2. Действующий порядок зачисления налогов в местные бюджеты. В Бюджетном кодексе Российской Федерации не предусмотрен механизм, позволяющий физическому лицу передать часть начисленного (или уплаченного) налога в бюджет, за счет средств которого реализуется проект инициативного бюджетирования (особенно когда речь идет о федеральных или региональных налогах).

3. Низкая степень вовлеченности налоговых органов в поддержку проектов инициативного бюджетирования. Налоговые органы Российской Федерации – это «единая централизованная система контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации налогов, сборов и страховых взносов, соответствующих пеней, штрафов, процентов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) в бюджетную систему Российской Федерации иных обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации»². В силу этого Федеральная налоговая служба (далее – ФНС) администрирует все налоги, независимо от принадлежности конкретного налога к соответствующему уровню управления: федеральному, региональному или местному. Это дает основание полагать, что с формальной точки зрения заинтересованность налоговых органов в эффективном налоговом контроле и повышению собираемости не зависит от ведомственной принадлежности налога. С другой стороны, проведенный нами анализ литературы позволил заключить, что органы

¹ П. 3 ст. 5 Закона РФ 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”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169428/

² Ст. 1 Закона РФ «О налоговых органах Российской Федерации» от 21.03.1991 № 943-1 (ред. от 26.03.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_169428/

местного самоуправления способны обеспечить высокую собираемость местных налогов (в первую очередь, налогов на недвижимость), особенно при эффективном взаимодействии с налоговыми органами (Проница, 2011). Следует согласиться с идеей, что «назрела необходимость совершенствования механизмов межведомственного взаимодействия налоговых администраторов с другими органами исполнительной власти ... как основы противодействия налоговым правонарушениям» (Мусаева, Сиражудинова, 2013. С. 39). В частности, существует мнение, что администрирование местных имущественных налогов до перехода на новые принципы налогообложения недвижимости на основе кадастровой оценки осуществлялось по остаточному принципу, поскольку затраты на их администрирование больше, чем доходы от них (Полежаев, 2009).

В настоящее время действующие условия оплаты труда работников территориальных органов ФНС России, осуществляющих профессиональную деятельность по профессиям рабочих, предусматривают оплату труда на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений. При этом расходы, связанные с определенным порядком выплат, производятся в пределах бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета соответствующих территориальных органов ФНС России, предусмотренных на оплату труда работников. Размеры заработной платы сотрудников налоговых органов крайне низки. Повышение уровня доходов от трудовой деятельности сотрудников, в том числе занятых на службе в налоговых органах, как правило, является одним из ключевых факторов, влияющих на улучшение качества выполняемых ими работ, укрепление исполнительской и трудовой дисциплины, с одной стороны, и увеличение собираемости налогов, с другой.

Некоторые ученые предлагают включить в систему оценки деятельности органов местного самоуправления показатель собираемости местных налогов (Бауэр, 2018. С. 5). В пользу данного предложения свидетельствует также то обстоятельство, что совместные действия глав муниципальных образований

«с налоговыми органами по увеличению налоговой базы по местным налогам (подворные обходы, фиксирование несогласованных подключений строящихся зданий к электрическим, газовым и другим сетям и т. д.)» могут дать положительный эффект (Полежаев, 2009). «На сегодняшний день перед органами власти и местного самоуправления стоит множество задач по достижению определенных целей и результатов, к основным из них относятся: ... бюджетные планы и прогнозы уровня налоговых поступлений и задолженности» (Корсунов, Буров, 2019. С. 182–183). Развитию партисипативного механизма в целях реализации концепции транспарентной деятельности органов местного самоуправления будет способствовать, на наш взгляд, имплементация простого показателя «Снижение задолженности по имущественным налогам с физических лиц» и интегрального показателя «Отклонение фактически поступивших налогов к прогнозным поступлениям налогов с физических лиц (НДФЛ, налога на имущество физических лиц и земельного налога) в местный бюджет» в сводный индекс значения показателя бюджетной эффективности при расчете ключевого показателя эффективности деятельности главы муниципального образования.

Способы увеличения налоговых доходов местных бюджетов. Следует предусмотреть возможность предоставления физическому лицу налогового вычета по НДФЛ на сумму, направленную на поддержку проекта инициативного бюджетирования. Согласно действующему законодательству, вычет по НДФЛ может быть предоставлен только физическому лицу, который получил доход, подлежащий обложению по ставке 13%.

Для практической реализации данного предложения необходимо дополнить п. 1 ст. 219 «Социальные налоговые вычеты» главы 23 «Налог на доходы физических лиц» НК РФ положением о том, что вычет предоставляется в сумме доходов, перечисляемых налогоплательщиком в виде пожертвований проектам инициативного бюджетирования в форме инициативных платежей граждан, в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению. Предель-

ный размер вычета может быть увеличен до 30% суммы дохода, полученного в налоговом периоде и подлежащего налогообложению, если получателями пожертвований являются органы местного самоуправления, реализующие проекты инициативного бюджетирования.

Если у физического лица нет источников доходов от наемной работы, то получить вычет он сможет, подав налоговую декларацию в налоговый орган по окончании налогового периода, в котором он перенаправил часть своего НДФЛ на реализацию проекта инициативного бюджетирования. Указанный вычет предоставляется при представлении налогоплательщиком документа, подтверждающего его фактические расходы на реализацию проекта инициативного бюджетирования. Можно предусмотреть, что вычеты будут предоставляться налогоплательщику до окончания налогового периода при его обращении с письменным заявлением к своему работодателю (налоговому агенту) при условии предоставления налогоплательщиком налоговому агенту подтверждения права налогоплательщика на получение вычета, выданного налоговым органом. Сегодня такая возможность предусмотрена в отношении социальных вычетов на обучение, медицинские расходы, пенсионные взносы по договорам негосударственного пенсионного обеспечения (пп. 2, пп. 3, пп. 4 п. 1 ст. 219 НК РФ), форма подтверждения права налогоплательщика на получение социального вычета утверждена Приказом ФНС России от 27.10.2015 № ММВ-7-11/473@. Согласно этому приказу, право на получение налогоплательщиком указанных социальных налоговых вычетов должно быть подтверждено налоговым органом в срок, не превышающий 30 календарных дней со дня подачи налогоплательщиком в налоговый орган письменного заявления и документов, подтверждающих право на получение указанных социальных налоговых вычетов.

В последнее время появляется новая категория физических лиц, которые уплачивают со своих доходов не НДФЛ, а налог на профессиональный доход. Несмотря на то, что указанный налог не зачисляется в местные бюджеты, в качестве эксперимента можно предоставить самозанятым

гражданам право на добровольное перенаправление части налога на профессиональный доход в бюджет муниципального образования на реализацию конкретного проекта инициативного бюджетирования (по выбору гражданина).

Для того, чтобы граждане захотели воспользоваться правом на добровольное перенаправление части уплачиваемых ими налогов в бюджет муниципального образования, за счет средств которого реализуется проект инициативного бюджетирования, необходимо их заинтересовать, например, благодарственными подарками от жителей, участвующих в проекте инициативного бюджетирования. В этой связи интересен опыт Японии, где практика рассылки благодарственных подарков от местных жителей из муниципальных образований, участвующих в программе инициативного бюджетирования, налогоплательщикам за их налоговые платежи из символического акта превратилась в самодостаточную систему, с каталогами подарков на специализированных порталах.

Как отмечалось выше, по местным налогам законодательство предоставляет ОМСУ право на определение налоговых ставок в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ. Необходимо предоставить налогоплательщикам земельного налога и налога на имущество физических лиц право на добровольную уплату налогов по повышенной ставке, с условием, что дополнительные суммы будут направлены на поддержку проекта инициативного бюджетирования.

Согласно ст. 394 НК РФ, налоговые ставки земельного налога «устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя)» и не могут превышать 0,3% в отношении земельных участков сельскохозяйственного значения, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры, не используемых в предпринимательской деятельности, и 1,5% в отношении прочих земельных участков.

Следует предоставить налогоплательщикам, участвующим в проекте инициативного бюджетирования, право уплачивать земельный налог по ставке выше, чем 0,3%

(на добровольной основе), при условии направления дополнительных сумм налога на реализацию проекта. Для практической реализации данного предложения следует внести соответствующие изменения в п. 1 ст. 394 «Налоговая ставка» главы 31 «Земельный налог» НК РФ.

Согласно п. 1 ст. 406 НК РФ, налоговые ставки налога на имущество физических лиц «устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) в зависимости от применяемого порядка определения налоговой базы».

Начиная с 1 января 2020 г. налоговая база определяется только исходя из кадастровой стоимости объекта налогообложения. Налоговые ставки не могут превышать:

0,1% в отношении жилых домов, частей жилых домов, квартир, частей квартир, комнат; объектов незавершенного строительства в случае, если проектируемым назначением таких объектов является жилой дом; единых недвижимых комплексов, в состав которых входит хотя бы один жилой дом; гаражей и машино-мест. При этом, согласно п. 3 ст. 406 НК РФ, эта ставка может быть уменьшена до нуля или увеличена, но не более, чем в 3 раза;

2% в отношении административно-деловых центров и торговых центров (комплексов) и помещений в них, нежилых помещений, а также в отношении объектов налогообложения, кадастровая стоимость каждого из которых превышает 300 млн руб.;

0,5% в отношении прочих объектов налогообложения.

Если налоговая база определена (до 1 января 2020 г.) исходя из инвентаризационной стоимости объектов налогообложения, умноженной на коэффициент-дефлятор (с учетом доли налогоплательщика в праве общей собственности на каждый из таких объектов) налогообложения, налоговые ставки не могут превышать:

0,1% для имущества стоимостью до 300 тыс. руб.;

0,1 – 0,3% для имущества стоимостью 300 тыс. – 500 тыс. руб.;

0,3 – 2,0% для имущества стоимостью свыше 500 тыс. руб.

Это означает, что при установлении повышенных ставок НИФЛ ОМСУ не могут выходить за вышеуказанные границы и они должны руководствоваться принципом: установление дифференцированных ставок допускается лишь в зависимости от вида объекта налогообложения и места его нахождения. Особо следует подчеркнуть: установить повышенную ставку НИФЛ можно лишь в отношении граждан, участвующих в проекте инициативного бюджетирования (по выбору налогоплательщика). Для практической реализации данного предложения следует внести соответствующие изменения в п. 3 ст. 406 «Налоговые ставки» главы 32 «Налог на имущество физических лиц», а именно: предоставить право на увеличение налоговых ставок на добровольной основе по выбору налогоплательщика, участвующего в проекте инициативного бюджетирования, при условии направления дополнительных сумм налога на реализацию проекта.

Для увеличения налоговых доходов местных бюджетов целесообразно также ввести механизм зачета при уплате НИФЛ и земельного налога на сумму расходов, понесенных налогоплательщиком на поддержку проекта инициативного бюджетирования. Совершенствование регистрации объектов недвижимости и земельных участков позволит увеличить налоговые доходы местных бюджетов за счет расширения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу.

Для практической реализации данного предложения следует внести соответствующие изменения в п. 4 ст. 12 НК РФ, предоставив представительным органам муниципальных образований право на зачет (уменьшение суммы) налога. Совокупная сумма зачета не должна превышать 50% суммы начисленных налогов. С учетом незначительной доли (не более 6%) совокупных поступлений от НИФЛ и земельного налога с физических лиц в общей сумме доходов местных бюджетов предоставление зачета в размере не более 50% не создаст существенные риски для доходной базы местных бюджетов.

Предлагаемый нами поощрительный механизм в виде зачета налоговых сумм имеет смысл и с точки зрения усиления контроля гражданами расходования денежных средств в рамках инициативного бюджетирования без дополнительных затрат со стороны государства. Органы местного самоуправления крайне заинтересованы в скорейшем решении проблемы наполнения Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) недостающими и достоверными сведениями об объектах недвижимости и их владельцах, полученными от собственников таких объектов. Из-за того, что налоговый потенциал НИФЛ и земельного налога не реализован полностью, на муниципальном уровне нельзя в полной мере осуществлять финансовые вложения для развития инфраструктуры и пр.

Существенной проблемой, появление которой обусловлено низкой законопослушностью налогоплательщика, является наличие незарегистрированных объектов недвижимости и земельных участков, которые не облагаются НИФЛ и земельным налогом. В Российской Федерации, несмотря на реформирование НИФЛ и земельного налога в связи с переходом на кадастровую оценку стоимости объектов недвижимости и земельных участков, увеличение их доли в доходах местных бюджетов не происходит. Наименьший уровень поступлений от налогообложения недвижимого имущества обеспечивают поступления от налогообложения объектов недвижимости, принадлежащих физическим лицам. Согласно данным Федерального казначейства, доля поступлений от налога на имущество физических лиц в 2018 г. составила 2,8% от общей суммы доходов местных бюджетов, а доля земельного налога, взимаемого с физических лиц, составила 3,0%. Для сравнения: доля поступлений от земельного налога, взимаемого с юридических лиц, в 2018 г. составила 8,1% от общей суммы доходов местных бюджетов.

Учитывая заявительный порядок регистрации недвижимости, важное значение для повышения доходной составляющей местных бюджетов имеет инициатива граждан по постановке на кадастровый учет незарегистрированной недвижимости, а также предоставление ими полной и достовер-

ной информации в ЕГРН для возможности налогообложения объектов недвижимости, информация по которым является неполной или содержит ошибки.

Одним из существенных недостатков созданного в Российской Федерации ЕГРН является неполнота содержащихся в нем сведений. Отсутствуют необходимые данные об объектах оцениваемой недвижимости и их собственниках, имеются многочисленные случаи некорректного отображения границ земельных участков.

Есть и другая сторона вопроса. Граждане не считают справедливой оценку их недвижимости, и поэтому они не платят налоги. Только за 2019 г. в судах инициировано более 22 тыс. споров о величине кадастровой стоимости, внесенной в ЕГРН в отношении более 40,5 тыс. объектов недвижимости. Наибольшую часть таких исков составили обращения физических лиц (12,3 тыс. судебных исков от физических лиц и 9,8 тыс. – от юридических лиц).

В результате судебного оспаривания за последние годы наблюдается устойчивая тенденция к снижению кадастровой стоимости для целей налогообложения: в среднем на 48% после оспаривания. Динамика снижения кадастровой стоимости в результате обращений налогоплательщиков в суды приведена на рис. 1.

Значительное сокращение величины кадастровой стоимости после оспаривания свидетельствует о ее несправедливой оценке, заставляет налогоплательщиков нести временные и финансовые издержки на ее оспаривание в судах и, как следствие, имеет негативное влияние на восприятие налогоплательщиками качества работы органов власти, на уровень налоговой нагрузки, а также не мотивирует граждан к регистрации недвижимости.

По этой причине наблюдается высокий уровень неурегулированной задолженности по местным налогам на недвижимое имущество (табл. 3).

Согласно официальным данным ФНС России, в 2018 г. потери местных бюджетов от неурегулированной налоговой задолженности по НИФЛ составили 61,4% от общей суммы поступлений от этого налога. Аналогичная ситуация происходит и в

Увеличение налоговых доходов местных бюджетов с помощью инициативного бюджетирования



Рис. 1. Изменение суммарной величины кадастровой стоимости в результате вынесенных судами решений по спорным вопросам, 2014–2019 гг., млрд руб.

Источник. Данные Росреестра. URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/>

Таблица 3

Структура задолженности по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, 2018 г., %

Налог	Структура налоговой задолженности		
	Урегулированная	Неурегулированная	В том числе невозможная к взысканию
На имущество физических лиц	0,2	61,4	0,8
Земельный	5,7	32,2	1,2
В том числе: с физических лиц	0,5	76,0	1,7
с организаций	11,7	18,4	0,6

Источник. Данные ФНС России. URL: <https://www.nalog.ru>

части поступлений от земельного налога: доля недополученных доходов за этот же период составила 32,2% от суммы поступлений от земельного налога. Наибольшая часть неурегулированной налоговой задолженности по земельному налогу возникает в отношении налогоплательщиков – физических лиц. Доля неурегулированной задолженности по земельному налогу, уплаченному физическими лицами в 2018 г., составила 76% от суммы соответствующих поступлений земельного налога в бюджет. В части земельного налога, взимаемого с организаций, объем таких недопоступлений существенно ниже и составил за тот же период 18,4% от суммы земельного налога, поступившего от данной категории налогоплательщиков.

Полагаем, что расширение практики реализации проектов инициативного бюджетирования способно дать положительный эффект благодаря повышению точности оценки стоимости недвижимости, за счет

стимулирования вовлечения активных граждан и снижения налоговой нагрузки, с одной стороны, и вовлечения органов местного самоуправления в процесс кадастровой оценки стоимости недвижимости и земельных участков, с другой.

* * *

Таким образом, с целью увеличения налоговых доходов местных бюджетов целесообразно:

включить в систему оценки деятельности ОМСУ такие показатели, как «Снижение задолженности по имущественным налогам с физических лиц» и «Отклонение фактически поступивших налогов от прогнозных поступлений налогов с физических лиц (НДФЛ, налога на имущество физических лиц и земельного налога) в местный бюджет»;

предоставить физическому лицу налоговый вычет по НДФЛ на определенную

сумму для поддержки проекта инициативного бюджетирования;

в порядке эксперимента предоставить самозанятым гражданам право добровольно перенаправлять часть налога на профессиональный доход в бюджет муниципального образования для реализации конкретного проекта инициативного бюджетирования (по выбору гражданина);

налогоплательщикам земельного налога или налога на имущество физических лиц предоставить право направлять дополнительные суммы налога, полученные от введения повышенной ставки, на реализацию проекта инициативного бюджетирования;

в качестве инструмента для повышения налоговых доходов, а также стимулирования активных граждан рассмотреть возможность применения механизма зачета определенной суммы местных налогов на недвижимое имущество в случае осуществления такими налогоплательщиками расходов в рамках инициативного бюджетирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

Бауэр В.П. 2018. Перспективы компенсации муниципальных налогов средствами инициативного бюджетирования. *Налоги*. № 3. С. 3–7. [Bauer V.P. 2018. Prospects of compensation of municipal taxes by means of initiative budgeting. *Nalogi*. No 3. PP. 3–7. (In Russ.)]

Вагин В.В. 2016. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России. *Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал*. № 3. С. 105–114.

[Vagin V.V. 2016. Theoretical aspects of the development of initiative budgeting in Russia. *Nauchno-issledovatel'skiy finansovyy institut. Finansovyy zhurnal*. No 3. PP. 105–114. (In Russ.)]

Корсунов Д.А., Буров А.В. 2019. КРП как система управления и оценки эффективности деятельности органов власти и местного самоуправления. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. № 1. С. 182–187. [Korsunov D.A., Burov A.V. 2019. KPI as control system and estimates of efficiency of activity of authorities and local self-government. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*. No 1. PP. 182–187. (In Russ.)]

Мусаева Х.М., Сиражудинова С.И. 2013. К вопросу о сущности дефиниций «налоговый контроль» и оценке резервов роста налоговых доходов. *Международный бухгалтерский учет*. № 14. С. 38–45. [Musaeva H.M., Sirazhudinova S.I. 2013. On the issue of the essence of the definitions «tax control» and the assessment of tax revenue growth reserves. *Mezhdunarodnyy bukhgalterskiy uchët*. No 14. PP. 38–45. (In Russ.)]

Полежаев В.А. 2009. Вопросы администрирования местных налогов в регионе. *Российский налоговый курьер*. № 13–14. [Polezhaev V.A. 2009. Local tax administration issues in the region. *Rossiyskiy nalogovyy kur'er*. No 13–14. (In Russ.)]

Пронина Л.И. 2011. Развитие законодательства о налоге на недвижимость жилого назначения. *Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях*. № 12. С. 21–28. [Pronina L.I. 2011. Development of legislation on residential real estate tax. *Bukhgalterskiy uchët v byudzhethnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh*. No 12. PP. 21–28. (In Russ.)]

Уксусов В.В. 2015. Компетенция муниципальных образований в сфере налогообложения. *Актуальные проблемы российского права*. № 9. С. 79–84. [Uksusov V.V. 2015. Competence of the municipalities in the sphere of taxation. *Aktual'nye problemy rossiyskogo prava*. No 9. PP. 79–84. (In Russ.)]

INCREASE OF TAX REVENUES OF LOCAL BUDGETS DUE TO PARTICIPATORY BUDGETING

Milyausha Pinskaya¹, Vladimir Vagin¹, Tatyana Loginova¹, Maksim Prokaev¹

Authors affiliation: ¹ Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation (Moscow, Russia).

Corresponding author: Milyausha Pinskaya (mpinskaya@nifi.ru).

ABSTRACT. The article investigates behavioral aspects used to enhance the law-abidance among individuals while ensuring local budgets revenues. Multidisciplinary approach is used to identify potential for growth in tax revenues of local budgets by tapping participatory budgeting capacities, which in turn aims at increasing of motivation among individuals in tax payments. Institutional limitations on tax collection are revealed, that enables us to formulate and propose amendments in tax legislation. The amendments are called upon to smooth negative effects of these restrictions. We also suggest methods to encourage individuals' motivation for tax payment as a source of local budgets revenues.

KEYWORDS: tax revenues, local budgets, participatory budgeting, taxpayers' motivation, law-abidance.

JEL-code: H22, H24, H39.

DOI: 10.46782/1818-4510-2020-4-117-127

Received 22.07.2020

