

**Методические рекомендации  
органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации  
и органам местного самоуправления, способствующие увеличению  
доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и  
муниципальных образований**

**Москва, 2018 год**

## **Введение**

Методические рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, способствующие увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – Методические рекомендации), разработаны на основе изучения международного и российского опыта, в том числе в 10 пилотных регионах (Московской, Белгородской, Саратовской, Свердловской, Ярославской, Курганской областях, республиках Дагестан, Мордовия, Северная Осетия-Алания, Карачаево-Черкесской Республике).

Методические рекомендации содержат комплекс мероприятий, направленных, в том числе, на рост экономического и налогового потенциалов, реализация которых на региональном и муниципальном уровнях будет способствовать увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

### **1. Общие положения.**

В целях повышения доходной базы региональных и местных бюджетов органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется реализовать комплекс следующих мер:

- 1) меры по повышению эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов;
- 2) меры по активизации работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов;
- 3) меры, способствующие развитию экономики территорий;
- 4) меры по совершенствованию подходов к межбюджетному регулированию на региональном и муниципальном уровнях.

Многие меры по обеспечению ускоренного роста доходной базы уже применяются на практике региональными и муниципальными органами власти. Применяемые в пилотных регионах меры по увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Применяемые в пилотных субъектах Российской Федерации меры по увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов

Реализуемые меры/ Пилотные регионы	С устойчивыми тенденциями развития		Средние показатели развития			Невысокие показатели развития				
	Московская область	Белгородская область	Саратовская область	Свердловская область	Ярославская область	Республика Дагестан	Курганская область	Республика Мордовия	Республика Северная Осетия	Карачаево-Черкесская Респ.
<b>I. Повышение эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов</b>										
Расширение состава комиссий по снижению неформальной занятости, мониторингу уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях и организациях		х		х	х	х	х	х	х	х
Разработка дополнительных критериев мониторинга уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях и организациях	х	х	х	х	х	х	х	х	х	х
Дальнейшее повышение квалификации работников администраций региона, муниципальных образований	х	х	х	х	х	х	х	х	х	х
Создание единой онлайн-площадки для обработки обращений населения в региональные и муниципальные органы государственного управления	х	х	х	х	х	х	х	х	х	х
Создание единой онлайн-площадки для обработки обращений представителей бизнеса в администрации региона и муниципальных образований, а также к представителям Федеральной налоговой службы	х	х	х	х	х	х	х	х	х	х
Активизация работы по легализации трудовой деятельности иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без разрешительных документов	х									
Активизация работы по выявлению случаев сдачи в аренду жилья без заключения договора аренды и уплаты налога на доходы физических лиц	х		х	х	х	х	х	х	х	х
Профилактика налоговых нарушений и предотвращение банкротства предприятий и организаций	х	х	х	х	х	х	х	х	х	х
Осуществление мониторинга финансового состояния крупных предприятий и организаций с целью прогнозирования налоговых поступлений		х				х				
Активизация работы по приватизации и коммерциализации непрофильных активов		х				х	х	х		х
Активизация мероприятий по			х	х	х	х		х	х	х

Реализуемые меры/ Пилотные регионы	С устойчивыми тенденциями развития		Средние показатели развития			Невысокие показатели развития				
	Московская область	Белгородская область	Саратовская область	Свердловская область	Ярославская область	Республика Дагестан	Курганская область	Республика Мордовия	Республика Северная Осетия	Карачаево- Черкесская Респ.
проведению комплексных кадастровых работ										
<b>II. Активизация работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов</b>										
Активизация работы по выявлению незарегистрированных средств водного транспорта и уплаты налога на эти транспортные средства	х	х		х	х	х	х			
Дальнейшее развитие системы видеофиксации нарушений правил дорожного движения		х	х	х	х	х	х	х	х	х
Дальнейшее развитие системы платных услуг: сети платных парковок и платных автодорог		х	х	х	х		х	х		
Упорядочение рынка наружной рекламы		х	х		х	х	х	х	х	х
Интеграция региональных и муниципальных баз данных по объектам недвижимого имущества и земельным участкам с базой данных Росреестра, сверка этих баз и унификация форматов представления данных	х			х						
Повышение ставок налога на имущество организаций в пределах, установленных федеральным законодательством	х	х	х			х		х	х	х
Увеличение ставок транспортного налога для мощных, дорогих и элитных автомобилей				х	х	х	х	х	х	х
Внедрение передового опыта регионов по реализации проектов, частично финансируемых за счет добровольных пожертвований граждан	х	х	х	х		х		х	х	х
Разработка и внедрение единой методики оценки налоговых льгот		х	х	х		х	х	х	х	х
Активизация работы по проведению экологического мониторинга			х	х		х		х	х	х
<b>III. Меры, направленные на развитие экономического потенциала регионов и муниципалитетов</b>										
Активизация работы по проверке соответствия фактического использования земельных участков разрешенным видам использования, а также выявление неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения	х			х			х			
Проведение предварительной оценки эффективности предлагаемых к внедрению мер поддержки бизнеса (налоговые льготы, технопарки, бизнес-инкубаторы и т. д.)	х	х	х		х	х	х	х	х	х

Реализуемые меры/ Пилотные регионы	С устойчивыми тенденциями развития		Средние показатели развития			Невысокие показатели развития				
	Московская область	Белгородская область	Саратовская область	Свердловская область	Ярославская область	Республика Дагестан	Курганская область	Республика Мордовия	Республика Северная Осетия	Карачаево- Черкесская Респ.
Оценка эффективности мероприятий по поддержке бизнеса		х	х	х	х	х		х	х	х
Дальнейшее совершенствование мер по поддержке малого и среднего бизнеса	х	х	х	х	х	х	х		х	х
Активизация работы по восстановлению и поддержанию работоспособности инфраструктуры для новых форм бизнеса – технопарка и бизнес-инкубатора									х	
Дальнейшее развитие финансовой поддержки малого и среднего бизнеса, внедрение дополнительных направлений такой поддержки	х	х	х	х	х	х	х	х	х	х
Дальнейшее развитие организационной поддержки бизнеса: развитие системы «одного окна» для бизнеса						х	х		х	х
Дальнейшее развитие информационной и организационной поддержки сельскохозяйственных производителей						х	х		х	х
Развитие технической поддержки сельскохозяйственных производителей: дальнейшее развитие системы лизинга сельскохозяйственной техники						х	х	х	х	х
Активизация работы по расширению рынков сбыта продукции, произведенной в субъекте Российской Федерации						х	х		х	х
<b>IV. Меры по совершенствованию подходов к межбюджетному регулированию на региональном и муниципальном уровнях</b>										
Развитие системы стимулирования органов местного самоуправления к увеличению доходной базы местных бюджетов путем составления рейтингов органов местного самоуправления		х	х			х		х	х	
Увеличение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты		х	х	х	х			х		х
Совершенствование системы стимулов для местных властей к увеличению налоговых доходов от источников на своей территории	х	х	х	х	х	х	х	х	х	х

Проведенный анализ показал, что применяемые регионами и муниципалитетами меры недостаточно эффективны, и в работе региональных и местных органов власти по обеспечению ускоренного роста доходной базы бюджетов следует уделить наибольшее внимание именно

повышению эффективности предпринимаемых мер. Повышение эффективности уже предпринимаемых мер должно базироваться на системном и научно-обоснованном подходах к оценке эффективности.

Другим направлением деятельности может стать поиск новых перспективных мер, основанных на опыте других регионов и международном опыте.

Большинство предлагаемых рекомендаций носит как универсальный характер и касается всех регионов и муниципальных образований, так и включает особенные меры для определенных видов муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений). Рекомендуемые мероприятия отобраны на основе примеров лучшей международной и российской практики.

## **2. Меры, рекомендуемые к принятию органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, для увеличения доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.**

Необходимы совместные усилия муниципальных и региональных властей для развития субъекта Российской Федерации по следующим направлениям деятельности:

активизация экономического роста и укрепление социальной стабильности;

расширение налоговой базы по налогу на имущество, земельному налогу, транспортному налогу, увеличение поступлений неналоговых доходов;

повышение поступлений по НДС, налогу на прибыль организаций и акцизов;

поддержка малого и среднего бизнеса;

мониторинг налоговой дисциплины получателей средств по государственным (муниципальным) контрактам.

### **2.1. Повышение эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов.**

Важным фактором, влияющим на ускоренный рост доходов региональных и местных бюджетов, является реализация набора мер по повышению эффективности администрирования налоговых и неналоговых доходов, к которому относятся:

расширение состава комиссий по снижению неформальной занятости, мониторинг уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях и в организациях (далее - предприятия);

разработка дополнительных критериев мониторинга уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях;

дальнейшее повышение квалификации работников исполнительных органов власти региона, муниципальных образований в сфере администрирования доходов региональных и местных бюджетов;

создание единой онлайн-площадки для обработки обращений населения, представителей бизнеса в органы исполнительной власти региона и муниципальных образований, а также к представителям Федеральной налоговой службы по вопросам уплаты налогов и сборов, улучшения администрирования налогов и сборов;

профилактика налоговых нарушений и предотвращение банкротства предприятий.

Меры по повышению эффективности администрирования бюджетных доходов (налоговых и неналоговых) касаются возможности непосредственного воздействия на собираемость доходов, без изменения их структуры и применения мер экономического развития. Подобные меры связаны с оптимизацией работы существующих в регионах и муниципалитетах комиссий по легализации налоговой базы, созданием и развитием более эффективной инфраструктуры обратной связи с гражданами и предприятиями (в виде онлайн-площадок) по вопросам уплаты налогов и сборов, активизацией разных видов деятельности, связанных с повышением собираемости налогов.

В число последних входят легализация трудовых отношений с иностранцами, выявление случаев сдачи квартир в аренду без уплаты налога на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), мониторинг финансового состояния крупных предприятий, приватизация и коммерциализация непрофильных государственных и муниципальных активов, проведение комплексных кадастровых работ, повышение квалификации работников исполнительных органов власти региона и муниципальных образований в сфере администрирования доходов региональных и местных бюджетов, комплекс мер по профилактике налоговых нарушений и предотвращению банкротства предприятий.

При этом деятельность в сфере сокращения неформальной занятости представляет собой лишь один из компонентов комплексного подхода к формализации экономики с целью повышения налогового потенциала муниципальных образований.

Также органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления необходимо активизировать работу с налоговыми органами по сокращению недоимки по уплате налогов в региональные и местные бюджеты, а также по мобилизации дополнительных налоговых поступлений.

### **2.1.1. Расширение состава комиссий по снижению неформальной занятости, мониторингу уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях.**

В регионах и муниципалитетах могут создаваться рабочие группы по рассмотрению вопросов оплаты труда и снижения неформальной занятости, которые осуществляют координацию межведомственного взаимодействия в данном направлении деятельности. С различной частотой могут проводиться заседания таких рабочих групп с участием приглашенных предпринимателей.

В некоторых регионах комиссии по легализации налоговой базы уже осуществляют мониторинг уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях. Тем не менее, во многих из них целесообразно введение в состав комиссий по легализации налогооблагаемой базы различных отраслевых экспертов, как со стороны региональных и муниципальных органов власти, так и научной среды, бизнес-сообщества, профсоюзных организаций.

Включение в состав комиссий экспертов, хорошо знающих особенности работы предприятий соответствующей отрасли, осведомленных о действительном положении дел на предприятиях, позволит более эффективно осуществлять мониторинг предприятий на предмет возможности увеличения налогооблагаемой базы и создаст условия для увеличения собираемости налогов.

### **2.1.2. Разработка дополнительных критериев мониторинга уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях.**

Основным бюджетообразующим налогом региональных и местных бюджетов является НДФЛ. Его собираемость в большинстве случаев определяется величиной заработной платы наемных работников.

Таким образом, важной частью деятельности комиссий по легализации налоговой базы, существующих в том или ином виде во всех регионах, следует считать меры, касающиеся мониторинга уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях. В частности, рекомендуется обращать внимание на выявление задолженностей по выплате заработной платы, занижение уровня заработных плат и занижение численности работников (по сравнению со средними уровнями по отрасли).

Мониторинг уровня заработных плат и уровня занятости работников на предприятиях требует разработки регламента ведения подобного мониторинга. Необходимо определиться с критическими уровнями задолженности, заработных плат и численности работников, которые надлежит считать заниженными. Критические уровни целесообразно увязывать со средними значениями по отрасли. Так, в качестве критического уровня по заработной плате можно, например, ориентироваться на уровень в две трети от среднего уровня заработной платы по отрасли.

Также следует обращать внимание на особо низкие показатели: когда уровень заработной платы на предприятии оказывается ниже минимального уровня оплаты труда в регионе.

Выбор лишь средних и минимальных значений заработных плат может оказаться недостаточным для целей выявления заниженных заработных плат, поскольку средние значения могут завышаться наличием высоких зарплат у относительно небольшого числа руководящих сотрудников на предприятии. В целом, необходимо также обращать внимание на другие показатели, при этом конкретные пороговые значения следует определять во взаимодействии с Федеральной налоговой службой.



В число таких показателей следует включить, например, среднее количество работников на единицу стоимости выпускаемой продукции. Можно учитывать и другие показатели распределения зарплат на предприятиях. В практику работы данных комиссий следует ввести запросы у Федеральной налоговой службы информации о предприятиях, имеющих неоправданно низкие показатели налоговой нагрузки.

Регламенты обмена данными с самими предприятиями или ведомствами, способными предоставить подобные данные, должны учитывать необходимость подсчета требуемых показателей, наряду с защитой персональных данных работников предприятия.

Кроме того, в хорошо разработанном регламенте должна учитываться отраслевая специфика и некоторые другие факторы – например, размер предприятия. Для учета отраслевой специфики при разработке регламента полезно привлекать отраслевых экспертов и профсоюзных работников.

Также в качестве критериев по определению потенциальных нарушителей могут использоваться следующие показатели:

уровень заработных плат ниже МРОТ в данном регионе;

предоставление «нулевой» отчетности по налогам и страховым взносам;

указание в отчетности численности рабочей силы, значительно отличающейся от средней по данной отрасли;

непредоставление письменных подтверждений о приеме на работу по заявленным вакансиям в Центры занятости населения.

### **2.1.3. Повышение квалификации региональных и муниципальных служащих.**

В системах налогового администрирования, земельного контроля и управления государственным (муниципальным) имуществом все большее значение приобретают компьютерные технологии. В частности, во многих странах распространены компьютерные системы кадастра для регистрации и оценки недвижимости, информирования налогоплательщиков, выявления незадекларированного имущества с помощью спутниковых систем, а также автоматизированные системы управления имуществом.

Работа с подобными системами, эффективное их применение на практике, поддержание их работоспособности и дальнейшее совершенствование требуют высокой квалификации работников региональных и муниципальных органов исполнительной власти. Одним из недостатков применения подобных систем является наличие трудностей обеспечения должного уровня квалификации сотрудников, особенно в менее развитых регионах и муниципалитетах. Соответственно, задача дальнейшего повышения квалификации региональных и муниципальных служащих приобретает особое значение.

Применяемые в мировой практике передовые автоматизированные системы кадастрового учета выполняют четыре основные функции – управление данными, оценка объектов недвижимости, определение

соответствия полученной оценки рыночным ценам и помощь в администрировании процедуры оценки. Кроме того, компьютерные системы используются для защиты оценки кадастровой стоимости в судебных спорах с налогоплательщиками, не согласными с полученными оценками. Международный опыт демонстрирует успешность государственных органов в защите оценки, полученной с помощью систем компьютерного администрирования.

В настоящий момент в России создана и действует автоматизированная информационная система государственного кадастра недвижимости (АИС ГКН). Таким образом, имеется необходимая инфраструктура для дальнейшего совершенствования системы администрирования налогов на недвижимое имущество.

Рекомендуется использовать имеющуюся инфраструктуру для сверки и выявления незадекларированного или некорректно задекларированного имущества посредством сравнения фотографических снимков местности с имеющимися данными об интересующем объекте недвижимости. Подобная практика применима при условии наличия квалифицированных трудовых ресурсов для проведения сверки, а также процедур, регламентирующих порядок проведения сверки и использования полученной информации в налоговой сфере.

Однако, в настоящее время многие из регионов и муниципалитетов сталкиваются с трудностями при передаче информации из Росреестра в базу налоговых органов, а также при переходе на новые программные продукты и при централизации баз. Таким образом, повышение квалификации сотрудников региональных и муниципальных служащих будет способствовать дальнейшему росту эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов.

Повышение налоговых доходов благодаря оперативному и эффективному выявлению расхождений, упрощение администрирования налогов, возможность адаптации к местным условиям являются важными условиями для обеспечения ускоренного роста доходов бюджетов.

#### **2.1.4. Создание единой онлайн-площадки для обработки обращений населения в региональные и муниципальные органы власти.**

Цель создания онлайн-площадки для обработки обращений населения в региональные органы государственного управления и органы местного самоуправления состоит в том, чтобы привлечь население к обсуждению вопросов о необходимости уплаты налогов и сборов в установленные сроки, а также осуществлению постоянного мониторинга работы государственных и муниципальных унитарных предприятий.

В рамках работы онлайн-площадки рекомендуется осуществлять оценку удовлетворенности населения работой государственных (муниципальных) предприятий, выявлять неэффективно и некачественно работающие унитарные предприятия. В дальнейшем, неэффективные

предприятия могут рассматриваться в качестве кандидатов для последующей приватизации или коммерциализации.

В рамках работы единой онлайн-площадки рекомендуется организовать прием обращений граждан, предполагающий обязательные ответы представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Кроме того, целесообразно организовать форум для обсуждения актуальных вопросов, связанных с работой вышеуказанных органов власти и с функционированием государственных и муниципальных предприятий, с возможностью вовлекать должностных лиц органов исполнительной власти региона и муниципального образования в обсуждение.

**2.1.5. Создание единой онлайн-площадки для обработки обращений представителей бизнеса в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и местные администрации муниципальных образований, а также к представителям территориальных органов Федеральной налоговой службы.**

Необходим комплексный подход к проблеме сокращения доли «теневой» экономики, а также усиленное межведомственное взаимодействие всех органов и уровней власти.

Перевод «теневого» бизнеса в легальный статус становится все более важной задачей для органов власти и налоговых органов. Ключевым направлением деятельности является повышение привлекательности легализации для малого бизнеса посредством «мягкого», информационного и разъяснительного воздействия.

В рамках деятельности по мотивированию предпринимателей вывести бизнес «из тени» рекомендуется применять информационные кампании. Хороших результатов можно достичь посредством создания условий по упрощенной легализации «серых» предприятий в связке с информационной кампанией по разъяснению преимуществ легальной деятельности, взаимодействия налоговых органов с банками с целью нивелирования схем по уклонению от уплаты налогов. В дополнение к такому подходу важно обеспечить вертикального и горизонтального взаимодействия между различными уровнями власти и ведомствами посредством объединения информационных систем.

На региональном и муниципальном уровнях предлагается создать единую онлайн-площадку для обработки обращений представителей бизнеса к органам исполнительной власти регионов и муниципальных образований, а также к представителям территориальных органов Федеральной налоговой службы для обсуждения вопросов в области налоговой политики, сложившейся практики налогового администрирования и реформ в налоговой сфере.

Целью создания онлайн-площадки является развитие кооперации между бизнес-сообществом, с одной стороны, и налоговыми органами, органами государственного управления и органами местного

самоуправления, с другой. В перспективе подобная практика будет укреплять доверие между бизнесом и властью, способствуя повышению собираемости налогов.

Рекомендуется в рамках единой онлайн-площадки организовать прием обращений представителей бизнеса, предполагающий обязательные ответы представителей администраций региона, муниципального образования, налоговых органов.

Кроме того, может быть организован форум для обсуждения вопросов, связанных с существующей налоговой политикой, сложившейся практикой налогового администрирования и с реформами в налоговой сфере, с возможностью вовлекать представителей органов исполнительной власти региона или муниципального образования, а также представителей налоговых органов в обсуждение.

Данная рекомендация основана на опыте зарубежных стран, где подобные онлайн-площадки были созданы, разработана методология деятельности, состоящая из трех компонентов: привлечение бизнес-сообщества к обсуждению принимаемых мер; обеспечение полного понимания всеми сторонами характера и масштаба принимаемых мер; глубокая проработка мер посредством детального планирования шагов на каждом этапе реализации.

Онлайн-платформа предназначена для высказывания разных мнений по поводу важных и конфликтных предложений. Высказываемые замечания носят чисто консультативный характер. Онлайн-площадка может помочь опросу мнений среди предпринимательской общественности. Платформа действует наряду с другими способами привлечения предпринимателей к решению вопросов, касающихся проблем налогового администрирования (консультации, информационные кампании). Техническая сторона платформы может быть разработана при содействии частной компании, управление платформой должно находиться полностью под эгидой государственных органов.

Для реализации этой практики в субъектах Российской Федерации необходимо разработать и внедрить соответствующие технологические площадки. Наибольший положительный эффект этот механизм может принести при наличии процедур, позволяющих учесть выраженные участниками взаимодействия мнения. В этом случае со стороны региональных органов исполнительной власти дополнительно потребуются разработка нормативных актов, регламентирующих процесс взаимодействия, а именно – процесс сбора, анализа и консолидации предложений со стороны участников взаимодействия.

Последние тенденции в развитии налоговых систем различных стран показывают, что все большее значение приобретает вовлечение налогоплательщиков в обсуждение опыта взаимодействия с налоговыми органами, а также в разработку новых норм. Такое взаимодействие оказывается выгодным обеим сторонам: снижаются издержки деятельности

налоговых органов, повышаются доверие и понимание налогового процесса налогоплательщиками, повышается эффективность деятельности налоговых органов и растут налоговые поступления.

Диалог с налогоплательщиками позволяет предупреждать проблемы применения правовых норм еще на этапе проектирования, что приводит к снижению издержек деятельности органов власти субъекта Российской Федерации, налогового органа.

Важнейшим и финальным звеном системы сбора и обработки информации от налогоплательщиков должен стать механизм трансформации полученных данных в легальную форму, который позволит обеспечить прозрачную процедуру получения и обработки собранных данных, а также принципы, согласно которым происходит принятие или отклонение предложенных поправок.

Внедрению онлайн-платформы для общения государственных структур с бизнес-сообществом присущ ряд преимуществ, угроз и недостатков. К преимуществам относится снижение расходов на администрирование налогов и повышение эффективности их использования; прямой доступ к предпринимателям, налогоплательщикам и интерактивный характер взаимодействия с предпринимателями. В качестве недостатков следует учитывать то, что взгляды участников процесса на важные составляющие могут сильно отличаться друг от друга; возможно изначальное недоверие со стороны групп интересов; трудности в учете собранных замечаний.

#### **2.1.6. Активизация работы по легализации трудовой деятельности иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без разрешительных документов.**

В разных регионах Российской Федерации доля работающих иностранных граждан может значительно отличаться. Соответственно, проблема использования их труда без надлежащего оформления трудовых отношений и правового статуса трудовых мигрантов также может иметь разную значимость.

В тех регионах, где доля трудовых мигрантов в рабочей силе значительна, рекомендуется активизировать работу по легализации трудовой деятельности иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность без разрешительных документов, что даст возможность увеличить сборы по НДФЛ, а также страховые сборы по обязательному медицинскому, социальному и пенсионному страхованию.

Особенно эффективными может оказаться проведение рейдовых мероприятий специальными мобильными группами, куда могут входить участковые инспекторы, сотрудники территориальных органов МВД по вопросам миграции, налоговых органов, органов местного самоуправления. Например, опыт Белгородской области показал, что данные группы, в том числе и в выходные дни, выходили на места, выявляли случаи привлечения мигрантов к работе без уплаты ими налогов, и в результате проведенной

работы количество выданных миграционных патентов в области возросло в 2015 году в четыре раза по сравнению с предыдущим периодом.

### **2.1.7. Активизация работы по выявлению случаев сдачи в аренду жилья без заключения договора аренды и уплаты НДФЛ.**

По оценке Росстата в операциях с недвижимым имуществом доля теневой экономики может достигать 50% от объема сделок, совершенных в сфере сдачи квартир в аренду. Таким образом, выявление случаев сдачи в аренду жилья без заключения договора аренды и уплаты НДФЛ может стать одним из ключевых мероприятий, направленных на ускоренный рост доходов региональных и местных бюджетов.

Тем не менее, региональный опыт показывает, что выявление подобных случаев сопряжено с рядом трудностей. В качестве механизма, позволяющего заинтересовать управляющие компании выявлять подобные случаи и сообщать о них, можно предложить предоставление из местных бюджетов стимулирующих грантов управляющим компаниям, как поощрение за прирост поступлений по НДФЛ на соответствующей территории.

Кроме того, может быть организована «горячая линия», по которой можно сообщать о случаях сдачи квартиры в наем. Необходимо проводить разъяснительные мероприятия, направленные на повышение сотрудничества граждан с региональными и местными органами власти.

После получения информации о том, что та или иная квартира сдается в наем, представители соответствующей комиссии, включающей специалистов налоговых органов, могут проводить рейдовые мероприятия, чтобы официально зафиксировать сложившуюся ситуацию. При этом необходимо иметь четко прописанный и утвержденный в надлежащем порядке регламент работы подобных комиссий, чтобы исключить злоупотребления, защитить права арендодателей и повысить эффективность деятельности комиссий.

### **2.1.8. Осуществление мониторинга финансового состояния крупных предприятий с целью прогнозирования налоговых поступлений.**

Поступления в региональные и местные бюджеты в значительной части могут формироваться крупнейшими предприятиями в регионе. Тот факт, что крупных предприятий в регионах обычно довольно немного, делает целесообразным индивидуальный подход к анализу поступлений от крупных налогоплательщиков.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется предпринимать соответствующие меры в рамках повышения собираемости доходов бюджета. В частности, можно проводить отдельные мероприятия по мониторингу поступлений налоговых платежей от крупных предприятий, давать рекомендации отраслевым региональным органам проводить индивидуальную работу с крупными налогоплательщиками и вырабатывать

рекомендации по поводу погашения налоговой задолженности, создавать отдельные комиссии (на региональном и отраслевом уровнях) по взаимодействию с крупными налогоплательщиками.

Вместе с тем, существующая работа преимущественно концентрируется вокруг повышения собираемости налогов, при этом уделяется недостаточное внимание вопросам систематического сбора своевременной информации о финансовом состоянии крупных предприятий в целях прогнозирования налоговых поступлений. В этой связи целесообразно выработать практику заключения индивидуальных соглашений с крупными налогоплательщиками, позволяющими получать своевременную информацию о финансовом состоянии крупных предприятий и использовать ее для прогноза будущих налоговых поступлений.

Подобная работа, включая непосредственный анализ собираемости налогов, может проводиться лишь на основе соглашений, поскольку у региональных и местных органов власти отсутствуют прямые рычаги воздействия на крупных налогоплательщиков. Более эффективной организации подобной деятельности должно способствовать закрепление правил взаимодействия региональной администрации (в лице региональных отраслевых органов власти) и крупных налогоплательщиков в рамках заключенных соглашений, предусматривающих предоставление необходимой информации.

#### **2.1.9. Активизация работы по приватизации и коммерциализации непрофильных активов.**

Поскольку целью использования регионального (муниципального) имущества является обеспечение возможностей для выполнения региональных полномочий (муниципальных полномочий), а не рост доходов бюджета, основной задачей управления региональным (муниципальным) имуществом является повышение эффективности использования этого имущества.

В настоящее время в регионах в той или иной мере реализуются мероприятия, направленные на инвентаризацию имущества и контроль за правообладателями (учреждениями, унитарными предприятиями), выявление бесхозяйного имущества, его учет, оформление прав на объекты недвижимого имущества и вовлечение их в оборот, а также совершенствование подходов к принятию решений в отношении имущества.

Общие подходы к управлению имуществом должны включать следующее.

Необходимо более широко подходить к вопросу о составе имущества, управление которым надлежит совершенствовать, т.е. учитывать в его составе также природные ресурсы (например, в части общераспространенных полезных ископаемых; имущество, закрепленное за государственными учреждениями). Природные ресурсы необходимо более активно оформлять и предоставлять на платной основе.

Что касается государственных учреждений, то при подготовке документов стратегического характера, а также при оценке доходов от использования имущества рекомендуется учитывать доходы, получаемые учреждениями (как от передачи имущества в аренду, так и от предоставления платных услуг).

Для принятия решений в отношении имущества необходимо оценивать встречные потоки средств в связи с владением теми или иными объектами: образующиеся доходы и связанные с этим расходы (на содержание имущества, администрирование деятельности).

Кроме того, рекомендуется активизировать использование в расчетах удельных показателей использования имущества: сколько метров приходится на пользователя, сколько доходов удается собрать за метр, сколько расходов на содержание имущества тратится на метр и т.п. Регулярная оценка и сравнение подобных параметров позволит сформировать новый взгляд на эффективность использования имущества, в том числе учреждениями, и создать основу для принятия эффективных управленческих решений.

Необходимо существенным образом повысить публичность сведений об имуществе (например, в рамках ежегодных публичных докладов о деятельности, включая не только деятельность органов управления имуществом, но также других органов, отвечающих за деятельность учреждений и использование природных ресурсов, помимо земли).

Рекомендуется объединять задачи по управлению имуществом с задачами по экономическому развитию территорий и повышением их инвестиционной привлекательности, более активно вовлекать в сбор идей и предложений по совершенствованию управления конкретными имущественными объектами общественность («краудсорсинг»), например, через официальный сайт органа управления имуществом, порталы государственных услуг, созданную онлайн-площадку, использование других применяемых в регионах механизмов сбора предложений от населения.

При этом важно иметь в виду, что сокращение объемов имущества, находящихся в собственности публично-правового образования, хотя, на первый взгляд, приводит к сокращению (выпадению) доходов бюджета, но в действительности позволяет сократить расходы бюджета, связанные с содержанием такого имущества, а в ряде случаев – с администрированием этой деятельности. При передаче имущества коммерческому сектору создается поток налоговых платежей в бюджеты всех уровней за счет развития частного бизнеса.

Приведенные выше рекомендации применимы также при управлении муниципальным имуществом.

В отношении приватизации и коммерциализации активов необходимо отметить, что первым этапом должна быть оценка эффективности использования данных активов с оценкой всех денежных потоков – как доходов, так и расходов. Если будет сделан вывод о неэффективном использовании данного имущества, то следующим этапом должен быть



выбор между приватизацией и одной из форм коммерциализации этого объекта.

Коммерциализация объекта имущества может производиться в разных формах: во-первых, имущество может быть сдано в аренду; во-вторых, возможно преобразование государственного или муниципального унитарного предприятия в непубличные акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью с частичной продажей государственных (муниципальных) акций или долей; в-третьих, возможно заключение соглашения между региональным органом власти (муниципалитетом) и частным бизнесом – либо в форме государственно-частного (муниципально - частного) партнерства, либо в форме концессионного соглашения (например, если требуется провести реконструкцию объектов данного предприятия).

В настоящее время темпы приватизации существенно снизились. Ежегодно в регионах приватизируется по несколько объектов и по несколько государственных унитарных предприятий (далее – ГУП). При этом не всегда программы приватизации удается исполнить, как по причинам, связанным с текущей экономической конъюнктурой, так и в связи с наличием специфических рыночных характеристик объектов и сложностью их подготовки к приватизации.

Процедуры, связанные с приватизацией, достаточно однородны, при этом содержание программ приватизации весьма различается в разных регионах. Состав объектов, которые планируется приватизировать в очередном году и плановом периоде в программах приватизации отражается в виде перечней объектов.

В то же время в программах приватизации не всегда отражается часть важных сведений. Например, не всегда указываются ожидаемые суммы доходов от приватизации имущества. Также не во всех программах дается краткое описание текущего состояния дел с составом собственности публично-правового образования, в связи с чем в большинстве случаев нельзя понять, насколько много (мало) планируется приватизировать имущества в сравнении с его общим количеством.

Необходимо учитывать возможность и целесообразность использования имущества казны при реализации государственных (муниципальных) полномочий, социальную значимость имущества казны и экономическую эффективность ее использования.

В региональной программе управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации и приватизации государственного имущества могут быть приведены сведения об основных целях и направлениях совершенствования управления государственной собственностью субъекта Российской Федерации, а также представлены исчерпывающие пояснения относительно состояния дел с управлением учреждениями, унитарными предприятиями, долями в хозяйственных обществах, приведена информация о доходах и расходах, связанных с государственным имуществом.

Подобные сведения должны ежегодно формироваться, утверждаться и размещаться в публичном доступе во всех публично-правовых образованиях.

#### **2.1.10. Активизация мероприятий по проведению комплексных кадастровых работ.**

Для упорядоченного сбора налогов на имущество в достаточном объеме необходимо, чтобы соответствующее недвижимое имущество было зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) под кадастровым номером и имело кадастровую оценку.

Таким образом, если объект не внесен в ЕГРН, кадастровую оценку в его отношении провести нельзя и, соответственно, взимать за его пользование налог будет невозможно по причине отсутствия надлежащим образом определенной налоговой базы.

Действенным способом пополнения сведений о земельных участках может стать проведение комплексных кадастровых работ, под которыми понимаются кадастровые работы, выполняемые одновременно в отношении всех расположенных на территории одного кадастрового квартала или территориях нескольких смежных кадастровых кварталов земельных участков, кадастровые сведения о которых не соответствуют установленным требованиям к описанию местоположения границ земельных участков; земельных участков, занятых зданиями или сооружениями, площадями, улицами, проездами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами общего пользования, образование которых предусмотрено утвержденным проектом межевания территории; зданий, сооружений, а также объектов незавершенного строительства, права на которые зарегистрированы в установленном порядке.

Указанные работы не выполняются лишь в отношении земельных участков, которые являются предметом договоров о комплексном освоении территории; располагаются в границах территории, в отношении которой заключен договор о развитии застроенной территории.

При этом проведение комплексных кадастровых работ должно осуществляться и для объектов капитального строительства, в отношении которых уплачиваются налог на имущество организаций и налог на имущество физических лиц.

В результате выполнения комплексных кадастровых работ осуществляется уточнение местоположения границ земельных участков; установление или уточнение местоположения на земельных участках зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства; обеспечивается образование земельных участков, на которых расположены здания, в том числе многоквартирные дома, сооружения, за исключением сооружений, являющихся линейными объектами; образование земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, исправление кадастровых ошибок в сведениях о местоположении границ объектов недвижимости.

Комплексные кадастровые работы должны выполняться однократно. Заказчиком комплексных кадастровых работ должен являться уполномоченный орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, а в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве, Санкт-Петербурге или Севастополе – орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Финансирование выполнения комплексных кадастровых работ осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов (в том числе бюджетов муниципальных районов, городских округов).

Комплексные кадастровые работы должны выполняться кадастровыми инженерами на основании государственного или муниципального контракта на выполнение комплексных кадастровых работ. В результате выполнения комплексных кадастровых работ должна подготавливаться карта-план территории, содержащая необходимые для кадастрового учета сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства.

Порядок выполнения комплексных кадастровых работ включает следующие последовательные действия: разработка проекта карты-плана территории; согласование местоположения границ земельных участков путем проведения заседаний согласительной комиссии по этому вопросу; утверждение заказчиком комплексных кадастровых работ карты-плана территории; представление карты-плана территории в орган кадастрового учета.

Внесение информации в ЕГРН по результатам проведения комплексных кадастровых работ способствует существенному расширению налогооблагаемой базы по земельному налогу.

Реализация комплексных кадастровых работ также позволит обеспечить увеличение поступления от налогов на имущество организаций и физических лиц.

Положения федерального законодательства нашли отражение на региональном и муниципальном уровнях, в первую очередь, в процедурной части, однако на практике активные работы по проведению комплексных кадастровых работ в отдельных регионах (муниципалитетах) не начаты.

Соответственно, актуальной является рекомендация по активизации работ по проведению комплексных кадастровых работ. В рамках данных работ, помимо подворового обхода, рекомендуется использовать аэрофотосъемку, беспилотные летательные аппараты и квадрокоптеры, данные спутниковой съемки.

## **2.2. Активизация работы по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов.**

Активизация работы по выявлению потенциальных доходных источников региональных и местных бюджетов связана с ускоренным ростом доходов и повышением эффективности администрирования доходов региональных и местных бюджетов.

Регионам и муниципалитетам рекомендуется активизировать работу по выявлению незарегистрированных средств водного транспорта, увеличивать ставки транспортного налога в пределах, установленных федеральным налоговым законодательством, для мощных, дорогих и элитных автомобилей.

Также рекомендуется дальнейшее развитие системы видео-фиксации нарушений правил дорожного движения; системы платных услуг, сети платных парковок и платных автодорог; проведение экологического мониторинга, внедрение передового опыта других регионов по реализации проектов, частично финансируемых за счет инициативных платежей граждан в порядке инициативного бюджетирования.

Также рекомендуется разработать и внедрить единую методику оценки налоговых льгот. Необходимо унифицировать стандарты региональных и муниципальных баз данных по объектам недвижимости в соответствии с форматом, принятым в ЕГРН, для облегчения сверки данных и упрощения процедуры обновления ЕГРН.

#### **2.2.1. Активизация работы по выявлению незарегистрированных средств водного транспорта и уплаты налога на эти транспортные средства.**

Уплата транспортного налога зависит от того, зарегистрирован ли соответствующий транспорт или нет. Если ситуация с автомобильным транспортом достаточно эффективно регулируется и не представляет особых проблем в связи с практически нулевым количеством незарегистрированных автомобилей, то ситуация в отношении водного транспорта совершенно иная.

В тех регионах, где присутствует достаточное количество водоемов, незарегистрированный водный транспорт может составлять значительную долю маломерных судов. Такая ситуация, в частности, обусловлена трудностями, связанными с выявлением незарегистрированного водного транспорта. Лодки и катера используются лишь в определенные месяцы года. При этом допускается их снятие с регистрации и постановка на учет лишь на несколько месяцев в году, что может и не соответствовать реальному использованию.

Установленные штрафы за отсутствие регистрации сравнительно низки и поощряют граждан при несистематических проверках оплачивать штраф и не ставить объекты на учет. Таким образом, активизация работы по выявлению незарегистрированных средств водного транспорта, ее постановка на систематическую основу могут способствовать росту сборов транспортного налога с водного транспорта.

#### **2.2.2. Повышение ставок налога на имущество организаций в пределах, установленных федеральным законодательством.**

Во многих регионах ставки налога на имущество организаций установлены ниже, чем ставка, максимально разрешенная федеральным

законодательством. Также распространена практика предоставления многочисленных региональных льгот.

С целью увеличения сборов по налогу на имущество организаций органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется рассмотреть вопрос об увеличении ставки налога на имущество организаций, возможно, до максимального уровня.

Поскольку объем выпадающих в результате применения льгот по налогу на имущество организаций является значительным, необходимо рассмотреть возможность повышения ставок налога с предварительным проведением оценки эффективности льгот по налогу на имущество организаций.

Для проведения оценки необходимо иметь соответствующую методику, включающую не только оценку бюджетного эффекта, но и оценку экономического эффекта.

### **2.2.3. Увеличение ставок транспортного налога для мощных, дорогих и элитных автомобилей.**

Данная рекомендация касается тех регионов, в которых ставки транспортного налога находятся на невысоком уровне.

В этом случае регионам рекомендуется увеличить ставки транспортного налога для увеличения налоговых сборов с владельцев мощных легковых автомобилей, мощных мотоциклов, а также с владельцев средств водного транспорта. Увеличение ставок транспортного налога на мощные легковые автомобили и мотоциклы, а также на средства водного транспорта позволило бы увеличить сборы с владельцев данных транспортных средств.

При этом следует учитывать, что в соответствии с пунктами 1 и 3 статьи 361 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые ставки по транспортному налогу устанавливаются законами субъектов Российской Федерации в зависимости от мощности двигателя, тяги реактивного двигателя или валовой вместимости транспортного средства в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, один килограмм силы тяги реактивного двигателя, одну регистровую тонну транспортного средства или одну единицу транспортного средства. При этом допускается дифференциация ставок транспортного налога в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом количества лет, прошедших с года выпуска транспортных средств и (или) их экологического класса.

Кроме того, следует рассмотреть возможность отмены льгот не только для мощных и элитных автомобилей и мотоциклов, но и для плавающих средств.

### **2.2.4. Дальнейшее развитие системы видео-фиксации нарушений Правил дорожного движения.**

Несмотря на то, что штрафы не являются в отдельных регионах существенным источником доходов региональных бюджетов, меры,

основанные на повышении выявления количества нарушений Правил дорожного движения, могут давать значительный экономический эффект и способствовать росту неналоговой доходной базы регионов.

К таким мерам следует отнести меры по развитию систем видео-фиксации нарушений Правил дорожного движения, в том числе установку камер не только на основных магистралях, но и на дорогах регионального и муниципального значения.

Также следует расширить практику использования мобильных камер видео-фиксации. При разработке планов по установке новых точек видео-фиксации следует внимательно относиться к выбору места их установки, проводить анализ эффективности их установки в данном месте. В подобного рода анализе главную роль должна играть основная цель развития системы – снижение уровня нарушений Правил дорожного движения, но оценку потенциальной собираемости штрафов также следует проводить.

#### **2.2.5. Дальнейшее развитие системы платных услуг (сети платных парковок и платных автодорог).**

Для регионов и муниципалитетов наиболее перспективным представляется развитие системы платных парковок и платных автодорог, поскольку эти системы уже введены в некоторых регионах и уже знакомы российским гражданам.

Социологические опросы населения в разных странах показывают, что введение любого пользовательского платежа – мера неоднозначная, вызывающая ожесточенные споры о целесообразности и о расценках среди различных групп населения. С целью способствовать снижению конфликтов в обществе и повышению эффективности предоставления отдельно оплачиваемых услуг следует четко определить государственный (муниципальный) орган, ответственный за определение тарифной сетки для предоставляемой услуги. Особое внимание должно быть уделено коммуникации органов власти с непосредственным потребителем услуги как при ее введении, так и при существенном изменении условий предоставления.

При этом следует определять полные издержки на предоставление той или иной услуги. Подобная практика должна соблюдаться как при намерении полностью покрывать издержки на предоставление услуги, так и при частичном покрытии издержек, что позволит более точно определить величину субсидии со стороны органов власти. Измерение должно касаться не только прямых, но и косвенных издержек, таких как амортизация или стоимость капитала. Кроме того, необходимо периодически переоценивать измеренные величины для более объективного отражения экономической ситуации.

Критическим компонентом системы пользовательских платежей является эффективный механизм сбора и распределения денежных средств. Осуществлять сбор можно как самостоятельно, так и с привлечением сторонних организаций, и основной упор должен быть сделан на

минимизацию транзакционных издержек и повышение удобства платежей для населения.

Привлечение средств от населения должно сопровождаться повышением качества предоставления соответствующей услуги. Для этого следует заранее создать систему индикаторов, позволяющих определить качество предоставления услуги, а также, при необходимости, запланировать наем ключевого персонала с соответствующими управленческими навыками.

Должна быть создана продуманная и прозрачная система определения цены предоставляемых услуг. Где возможно, ценовая политика должна основываться на рыночной информации, а при отсутствии такой возможности – на основе понесенных прямых и косвенных издержек. Важно соблюдать принцип простоты тарифной системы, даже если это может привести к небольшим потерям при предоставлении услуги отдельным группам пользователей.

Необходимо оценивать последствия введения системы платежей для различных групп населения и, при необходимости, оказывать поддержку малоимущим слоям населения. При этом процесс внедрения и мониторинга предоставления поддержки должен быть прозрачен и понятен контролирующим органам.

Введение платежей за услуги должно нейтрально отражаться на конкурентоспособности рыночных агентов, предоставляющих такие же или похожие услуги. При разработке системы платежей важно корректно оценить издержки рыночных агентов и не допустить влияния преимуществ, присущих государственным поставщикам услуг (субсидирование за счет налогов, облегченный доступ к капиталу и пр.).

#### **2.2.6. Разработка и внедрение единой методики оценки налоговых льгот.**

Данные рекомендации должны найти в регионах широкое применение и создать стимулы для всех видов муниципальных образований - точки экономического роста. В целом, на региональном и местном уровнях органам власти необходимо принять меры по оптимизации установленных налоговых льгот по региональным и местным налогам, не связанных с ростом инвестиций на территории субъекта Российской Федерации и муниципального образования, проведя оценку их эффективности и включив в оценку качества управления региональными и муниципальными финансами.

В налоговой сфере в соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации по ряду налогов право установления налогоплательщикам пониженных ставок предоставлено субъектам Российской Федерации, на федеральном уровне установлены лишь предельные налоговые ставки. Субъекты Российской Федерации предоставляют налоговые преференции исходя из особенностей экономического развития в каждом конкретном регионе.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления в предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах случаях в пределах своей компетенции издают законодательные и нормативные правовые акты по вопросам, связанным с налогообложением, в том числе в отношении применения специальных режимов налогообложения.

При установлении региональных и местных налогов соответственно законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами муниципальных образований определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, если эти элементы налогообложения не были установлены, особенности определения налоговой базы, налоговые льготы, основания и порядок их применения.

В мировой практике оценка эффективности предоставления льгот производится на основании измерения величины выпадающих доходов бюджетов. Для предотвращения роста выпадающих доходов льготы следует подвергать регулярной оценке эффективности со стороны органов власти на основе единой системы принципов.

Периодическая оценка бюджетной, социальной и экономической эффективности налоговых льгот – важный компонент системы мер по совершенствованию бюджетного и налогового процесса. Кроме того, важен общественный надзор за процессом оценки эффективности льгот.

В настоящее время органы власти ряда субъектов Российской Федерации приняли собственные методики, определяющие порядок проведения оценки эффективности налоговых льгот. Подобный подход позволяет добиться последовательного применения процесса оценки с заранее определенными методами на территории одного региона. К сожалению, в качестве основных критериев оценки эффективности выступают показатели бюджетной и социальной эффективности, в то время как показатели экономической эффективности не получают должного внимания. Во многих случаях оценка эффективности отдельных категорий льгот бывает затруднена в связи с недостатком необходимых статистических данных.

Регионам и муниципалитетам рекомендуется разработать оценку экономических эффектов налоговых льгот с соответствующими требованиями к исходным данным. Разрабатываемая методика оценки эффективности региональных и муниципальных налоговых льгот должна основываться на методологии оценки затрат и выгод, позволяющей в полной мере учитывать бюджетную, социальную и экономическую эффективность льгот.

Публикации отчетов по налоговым расходам на региональном уровне будет способствовать большей прозрачности бюджетной политики регионов.



Оценка, проводимая независимыми экспертными организациями, может способствовать прозрачности и объективности оценки. Единая методология проведения оценки позволит сравнивать между собой муниципалитеты.

Следует отметить и риски эффективного функционирования института регулярных оценок: формальный подход к оценке может существенно нивелировать преимущества. Расходы на внедрение системы оценок могут быть существенными, поскольку будет необходимо обеспечить значительный уровень качества исходных данных и анализа.

### **2.2.7. Внедрение передового опыта регионов по реализации проектов, частично финансируемых за счет инициативных платежей граждан.**

Ряд проблем местного уровня может быть решен и решается с использованием самообложения граждан.

Регионам и муниципалитетам при этом рекомендуется развивать институты софинансирования и самообложения граждан, уделяя особое внимание инициативному бюджетированию, т.е. бюджетному софинансированию инициатив, возникающих и получающих поддержку на местах в виде инициативных платежей граждан. Добровольный характер таких платежей позволяет избежать проблем с организацией самообложения.

Для успешного применения подобного опыта необходимо разработать предложения по его внедрению и утвердить соответствующий законодательный и (или) нормативный правовой акт в соответствующем регионе и муниципальном образовании.

В ходе разработки предложений рекомендуется учитывать открытость и прозрачность процедур отбора проектов и расходования средств.

### **2.2.8. Активизация работы по проведению экологического мониторинга.**

Рекомендуется привлекать представителей органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации к работе территориальных органов Минприроды, МВД по составлению и реализации плана проверок для выявления предприятий, нарушающих природоохранное законодательство, загрязняющих окружающую среду сверх установленных нормативов, с целью назначения штрафов для нарушителей.

### **2.3. Меры, способствующие развитию экономического потенциала регионов и муниципалитетов.**

В доходы местных бюджетов из налогов, отнесенных к специальным налоговым режимам, в полном объеме зачисляются единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, сельскохозяйственный налог и налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения. В целях пополнения собственной доходной базы местных бюджетов органам местного самоуправления необходимо активизировать деятельность по решению вопросов местного значения в части создания условий для развития и поддержки сельскохозяйственного производства и реализации

сельскохозяйственной продукции, малого и среднего бизнеса и предпринимательства.

Меры, способствующие развитию экономического потенциала регионов и муниципалитетов, являются наиболее долгосрочными из предлагаемого перечня мер по обеспечению ускоренного роста доходов региональных и местных бюджетов. Успешное и устойчивое развитие экономики регионов и муниципалитетов способно обеспечить соответствующий рост бюджетных поступлений.

В качестве мер, способствующих развитию экономики, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется следующее:

активизация работы по проверке соответствия фактического использования земельных участков разрешенным видам использования, а также выявление неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения;

проведение предварительной оценки эффективности предлагаемых к внедрению мер поддержки бизнеса (предоставление налоговых льгот, организация технопарков, бизнес-инкубаторов и т. д.);

оценка эффективности мероприятий по поддержке бизнеса;

дальнейшее совершенствование мер по поддержке малого и среднего бизнеса, в том числе финансовой поддержки, внедрение дополнительных направлений такой поддержки;

развитие организационной поддержки бизнеса: развитие системы «одного окна» для бизнеса;

развитие информационной, организационной и технической поддержки сельскохозяйственных производителей, развитие системы лизинга сельскохозяйственной техники;

активизация работы по расширению рынков сбыта продукции, произведенной в субъекте Российской Федерации.

Меры, направленные на развитие экономического потенциала регионов, оказывают косвенное влияние на рост доходов региональных и местных бюджетов. Тем не менее, именно ускорение экономического роста территорий способно обеспечить устойчивый рост доходов региональных и местных бюджетов в долгосрочной перспективе.

В этой категории мер рекомендуется активизировать работу по выявлению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения, расширению рынков сбыта продукции, произведенной в регионе.

Также предлагается развивать организационную, информационную и финансовую поддержку малого и среднего бизнеса, развивать систему лизинга сельскохозяйственной техники.

Кроме того, немаловажным представляется развитие и становление на прочный научный фундамент системы оценки эффективности мероприятий по поддержке бизнеса, а также распространение практики проведения предварительной оценки эффективности предлагаемых мер поддержки бизнеса.

### **2.3.1. Активизация работы по проверке соответствия фактического использования земельных участков разрешенным видам использования, а также выявление неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.**

В качестве одной из мер по развитию сельского хозяйства отдельным регионам рекомендуется активизировать работу по проверке соответствия фактического использования земельных участков разрешенным видам использования, а также по выявлению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения.

Данная проверка использования земель сельскохозяйственного назначения и неиспользуемых земель во всех, в том числе в отдаленных районах региона, направлена на более полное вовлечение таких земель в сельскохозяйственное производство и, соответственно, увеличение производства сельскохозяйственной продукции.

### **2.3.2. Проведение предварительной оценки эффективности предлагаемых к внедрению мер поддержки бизнеса (предоставление налоговых льгот, организация технопарков, бизнес-инкубаторов и т. д.).**

До того, как принимается решение о реализации мероприятий по поддержке бизнеса, рекомендуется убедиться в целесообразности проведения подобных мер, т.е. необходимо обеспечивать эффективное расходование денежных средств, выделяемых на поддержку предприятий малого и среднего бизнеса, что позволит сэкономить средства регионального и местных бюджетов и направить их на поддержку более эффективных предприятий либо на другие нужды региона и муниципалитетов.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления необходимо предусмотреть проведение на систематической основе предварительной оценки эффективности предлагаемых мер на основе методологии оценки регулирующего воздействия (далее - ОРВ).

Подобные оценки должны учитывать специфику предварительной оценки. Так, в случае предварительной оценки, набор доступных данных о предполагаемых мерах имеет иной характер, поскольку соответствующие мероприятия еще не начали осуществляться. Соответственно, данные по результатам реализации предлагаемых мер отсутствуют. Полезно исходить в этом случае из прогнозов результатов деятельности, полученных в ходе анализа результатов деятельности аналогичных проектов в прошлом, как в самом регионе, так и за его пределами.

В случаях, когда полноценную оценку ОРВ провести оказывается затруднительно (что в особенности может иметь отношение к мерам поддержки инновационных предприятий), необходимо разработать набор критериев (показателей и их пороговых значений), по которым следовало бы оценивать результаты планируемых мероприятий.

При разработке системы критериев необходимо привязывать разработанные критерии к критериям оценки согласно методологии ОРВ.

### **2.3.3. Оценка эффективности мероприятий по поддержке бизнеса.**

В настоящий момент в Российской Федерации принят ряд решений, способствующих экономическому развитию и повышению инновационного потенциала экономики. Такие решения, в том числе, предусматривают создание пространств, способствующих инновационной активности, а также экономических зон, благоприятствующих производственной деятельности. В частности, инфраструктура поддержки предпринимательства включает инновационные кластеры, ИТ-кластеры, индустриальные парки, бизнес-инкубаторы, центры инжиниринга, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития.

Максимальный эффект от использования таких инструментов, стимулирующих экономическое развитие, достигается при постоянной оценке эффективности деятельности составляющих инновационной инфраструктуры экономики. Оценка эффективности деятельности элементов инновационной инфраструктуры должна производиться, в том числе, предварительно – с целью определения целесообразности создания соответствующих элементов и возможной коррекции предварительных планов.

В качестве примера лучшей практики в этом направлении можно рекомендовать использовать зарубежный опыт, в котором имеются данные об эффективности деятельности бизнес-инкубаторов и технопарков при предоставлении финансирования. Методология оценки эффективности деятельности элементов инновационной инфраструктуры основывается на проведении опросов с целью сбора количественной и качественной информации как о самих объектах инфраструктуры, так и о резидентах. Применение единой методологии позволяет впоследствии производить наглядный сравнительный анализ эффективности, который должен ложиться в основу принятия решений о финансировании, предоставлении льгот и в других определяющих вопросах, касающихся функционирования того или иного объекта.

Выделяют следующие сферы для анализа эффективности, например, технологических парков: экономика, человеческий капитал, региональное развитие, технологическое развитие и организационная структура. Далее, для каждой из категории выделяется ряд характеристик, с помощью которых можно установить динамику в соответствующем направлении деятельности (см. Таблицу 2).

Таблица 2. Характеристики деятельности технологических парков

Категория	Характеристика
Экономика	Совокупная выручка компаний-резидентов
	Число компаний-резидентов
	Источники выручки
Человеческий капитал	Совокупное число сотрудников компаний-резидентов
	Уровень образования работников компаний-резидентов
	Численность персонала, обслуживающего технопарк
	Уровень образования персонала, обслуживающего технопарк
Организационная структура	Цель деятельности технопарка
	Предоставляемые услуги технопарком
	Наличие физической инфраструктуры
	Физическая площадь объектов, доступных компаниям-резидентам
	Источники финансирования технопарка
	Объем и структура операционных издержек технопарка
	Кадастровая стоимость имущества
Региональное развитие	Количество резидентов, осуществляющих деятельность в инновационных секторах экономики
	Объем привлеченных частных инвестиций
	Доля региональной рабочей силы, занятой на производствах компаний-резидентов
	Число патентов, зарегистрированных компаниями-резидентами
Технологическое развитие	

С целью углубления анализа многие показатели можно рассматривать в разбивке на основе таких показателей, как диапазоны выручки, количество сотрудников и другие.

Методология исследования эффективности бизнес-инкубаторов отличается от технопарков – в первую очередь по причине разной природы этих институтов развития. Основная роль бизнес-инкубатора состоит в «конвейерном» производстве высокотехнологичных компаний.

Для анализа эффективности деятельности бизнес-инкубаторов рекомендуется выделить следующие сферы: человеческий капитал, организационная структура, экономический вклад (см. Таблицу 3).

Таблица 3. Характеристики деятельности бизнес-инкубаторов

Категория	Характеристика
Экономический вклад	Число компаний-резидентов инкубатора
	Число компаний-выпускников инкубатора
	Совокупная выручка компаний-резидентов
	Совокупная выручка компаний-выпускников
	Число компаний, добровольно или принудительно досрочно закончивших сотрудничество с инкубатором
Человеческий капитал	Совокупное число сотрудников компаний-резидентов
	Уровень образования работников компаний-резидентов
	Численность персонала, обслуживающего инкубатор
	Совокупное число сотрудников компаний-выпускников инкубатора
Организационная структура	Доступная площадь для размещения компаний-резидентов
	Наличие физической инфраструктуры
	Уровень заполняемости инкубатора
	Операционные издержки деятельности инкубатора
	Источники финансирования
	Оборачиваемость компаний-резидентов в течение инкубационного цикла

Полученные данные могут использоваться органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления как для сравнительной оценки различных элементов инновационной инфраструктуры (в пределах одного класса), так и для изучения динамики развития какого-либо конкретного объекта.

При проведении исследования эффективности на основе указанных критериев следует учитывать, что данный метод оценки имеет ряд внутренних ограничений. На сравнительную эффективность деятельности элементов инновационной инфраструктуры могут оказывать влияние другие (ненаблюдаемые) факторы, а также факторы, сложно поддающиеся измерению (например, мотивация и отдача менеджмента организаций).

Таким образом, с целью сокращения неэффективного расходования средств рекомендуется проведение оценки эффективности мер поддержки бизнеса.

В рамках реализации данной рекомендации предлагается привлечь сотрудников региональных финансовых и экономических органов и экспертов к составлению системы индикаторов, характеризующих эффективность осуществляемых в регионе мероприятий по поддержке бизнеса, после чего проводить оценку эффективности имеющихся мер поддержки бизнеса с тем, чтобы реализовывать наиболее действенные эффективные мероприятия.

#### **2.3.4. Совершенствование мер по поддержке малого и среднего бизнеса.**

Для достижения быстрого и устойчивого экономического роста регионам и муниципалитетам рекомендуется создать условия для возникновения и роста новых компаний, поскольку именно они соответствуют новому времени и стремительно меняющейся конъюнктуре. Такой бизнес обычно принимает форму малого, в то время как средний бизнес стремится к укрупнению.

Попытки обеспечить ускоренный рост доходов региональных и местных бюджетов должны включать в себя меры по обеспечению уверенного экономического роста территорий, в том числе развитию малого и среднего бизнеса.

Помимо непосредственных проблем, связанных с уплатой налогов, требующих информационного взаимодействия с возникающими и растущими компаниями, следует также иметь в виду информационную и консультационную поддержку малых и средних предприятий непосредственно в их деятельности и, особенно, во взаимодействии с государственными органами.

Региональный опыт показывает, что нередко есть возможности для дальнейшего улучшения информационного взаимодействия с малым и средним бизнесом. В частности, для популяризации предоставляемых субсидий и льгот могут проводиться семинары и «воркшопы» с представителями малого и среднего бизнеса, на которых могут разъясняться процедуры получения субсидий. «Воркшопы» представляют собой семинары (мастер-классы, тренинги), на которых собираются люди, объединенные какой-то одной идеей, интересами, целью. Они могут носить как профессиональный характер, так и иметь психологическую направленность (духовное, личностное развитие), т.е. представляют собой групповой метод развития. Его центральная идея состоит в освоении какого-то навыка, получении знания путем взаимодействия заинтересованных в нем людей.

В случае привязки предоставляемой помощи к определенным секторам экономики соответствующие семинары следует также привязывать к определенным секторам, чтобы повысить эффективность информационного взаимодействия и предотвратить разочарование в полезности посещения подобных семинаров.

Кроме того, полезны более неформальные встречи представителей малого и среднего бизнеса с высшим руководством органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и руководством местных органов власти. Подобные встречи полезно проводить на регулярной (с заранее известным графиком) основе, по устоявшемуся формату, максимально подогнанному к достижению эффективного взаимодействия представителей власти и бизнеса.

Также необходимо фокусировать подобные встречи по отраслям экономики, но не ограничиваться лишь кругом «стратегических» для региона секторов. По возможности, формат подобных встреч должен быть максимально открытым, чтобы разные субъекты малого и среднего предпринимательства имели возможность пообщаться с высшим руководством регионов и муниципалитетов и повлиять на проводимую экономическую и административную политику.

Полезность подобных встреч состоит в том, что они создают форум для обратной связи малого и среднего бизнеса с властью, устанавливающей условия хозяйствования. Возможные проблемы, связанные с ростом административных барьеров и налоговой нагрузки на бизнес, которые зачастую невозможно обнаружить при принятии решений, могут быть озвучены в ходе таких встреч, что в свою очередь может привести к улучшению условий ведения бизнеса.

Особым направлением дальнейшего развития информационной и технической поддержки малого и среднего бизнеса может быть поддержка таких предприятий после окончания их формального участия в региональных (муниципальных) программах поддержки. Необходим определенный систематический сбор информации о положении дел в компаниях, прошедших через этап поддержки, который позволил бы делать обоснованный анализ эффективности предлагаемых и действующих мер поддержки. Помимо сбора данных возможность предоставить дальнейшую информационную или техническую поддержку в определенных ситуациях может способствовать большей выживаемости подобных компаний.

Наиболее эффективной среди мер является активный подход к консультационной поддержке предпринимательства. На каждом этапе развития нового предприятия определенные проблемы и задачи имеют больший приоритет.

Такая форма поддержки должна оказываться до того, как бизнес-процессы будут отлажены и предприятие станет финансово устойчивым. В результате этого польза будет состоять в снижении риска неэффективного расходования средств, что может произойти, когда предприниматель «опускает руки» при первых же рыночных сложностях. Следует стремиться к снижению среди получателей государственной (муниципальной) поддержки количества неэффективных предприятий.

Анализ условий предоставления грантов (субсидий) начинающим предпринимателям показывает, что в настоящее время консультационная поддержка практикуется крайне редко. При этом органы власти имеют право обязать предпринимателя вернуть израсходованные средства в случае, если целевые показатели бизнес-плана не были достигнуты. Взаимодействие ограничивается контролем целевого расходования денежных средств и сбором статистических данных.

**2.3.5. Развитие финансовой поддержки малого и среднего бизнеса, внедрение дополнительных направлений такой поддержки.**



В числе возможных видов поддержки предприятий малого и среднего бизнеса, в настоящее время не реализованных в отдельных регионах, может быть предоставление субсидии на компенсацию части затрат новым предприятиям малого и среднего бизнеса на разработку проектно-сметной документации; субсидии на приобретение новых технологий (в том числе прав на патенты, лицензии на использование изобретений, промышленных образцов, полезных моделей), а также части затрат на подготовку площадок для размещения предприятий, в том числе проведение коммуникаций, строительство (реконструкцию) офисных и производственных площадей, приобретение офисного и технологического оборудования.

Реализация данных мероприятий позволит активизировать создание новых предприятий малого и среднего бизнеса и приведет как к увеличению выпуска продукции таких предприятий, так и к росту поступлений от налогов, ими уплачиваемых.

С точки зрения финансовой поддержки особого внимания заслуживают инновационные предприятия – стартапы. Особенности инвестирования в стартапы являются трудности в оценке рисков и отборе обоснованных для инвестирования проектов. Основными ограничениями становится временной горизонт инвестирования (средне- и долгосрочный период), а также максимальная сумма ежегодного налогового вычета. Лучшей практикой применения такого подхода может быть участие региона в форме контроля и консультационной поддержки на всех этапах реализации проекта.

Особым направлением дальнейшего развития финансовой поддержки малого и среднего бизнеса может считаться регулирование возникающих новых форм финансирования инновационного бизнеса с целью расширения доступности финансирования посредством этих новых форм.

Новые формы финансирования, такие как краудфандинг, несут дополнительные возможности для развития малого и среднего бизнеса без участия государства. Имеется ряд преимуществ разумно регулируемой системы краудфандинга. В первую очередь, поскольку краудфандинг связан с непосредственным потреблением инвестором-потребителем будущего продукта компании, инвестиции в новую компанию, привязанные к будущему потреблению продукции, воспринимаются лучше, нежели традиционные формы инвестиций.

Во-вторых, понимание механизма инвестирования способствует инвестициям без профессиональных посредников, что ведет к инвестициям в продукты и компании, которые конечный инвестор воспринимает как полезные и ценные. Кроме того, краудфандинг выполняет и общественную функцию, поскольку сбор средств в системе краудфандинга легко организовать и в благотворительных целях.

В третьих, краудфандинг способствует также и незначительным суммам инвестиций, тем самым привлекая большее количество участников на рынок инвестиций.

Среди рисков следует выделить новизну института краудфандинга, а также меньшее количество информации, доступное инвесторам по сравнению с традиционными рынками инвестиций, что может вести к большему числу ошибочных решений об инвестировании.

### **2.3.6. Дальнейшее развитие организационной поддержки бизнеса: развитие системы «одного окна» для бизнеса.**

Указанная рекомендация также связана с дальнейшим развитием организационной поддержки бизнеса путем создания и развития системы «одного окна» для бизнеса.

Наличие подобной системы резко сократит административную нагрузку на бизнес и позволит ему работать более производительнее и, соответственно, увеличить оборот, объем реализуемых товаров и услуг и налоговых выплат.

Данная рекомендация предназначена тем регионам, где до настоящего времени не реализована система «одного окна» для бизнеса.

### **2.3.7. Развитие информационной и организационной поддержки сельскохозяйственных производителей.**

Рекомендуется дальнейшее развитие информационной и организационной поддержки сельскохозяйственных производителей с целью дальнейшего развития сельскохозяйственного производства в регионе и повышения его эффективности.

Одним из направлений работы является расширение разъяснительной работы среди владельцев личных подсобных хозяйств по переводу в статус крестьянско-фермерских хозяйств, что позволит им получать соответствующие виды государственной поддержки и повысить эффективность работы.

Другим направлением работы является оказание помощи в организации и в создании возможностей для функционирования кооперативов, объединяющих индивидуальные крестьянско-фермерские и личные подсобные хозяйства, с целью облегчения их работы и сбыта продукции, а также организация обмена опытом работы сельхозпроизводителей и сельскохозяйственных кооперативов с другими регионами страны.

### **2.3.8. Оказание технической поддержки сельскохозяйственных производителей: дальнейшее развитие системы лизинга сельскохозяйственной техники.**

Отдельным регионам рекомендуется оказывать техническую поддержку сельскохозяйственных производителей в форме дальнейшего развития системы лизинга сельскохозяйственной техники.

Имеющиеся в таких регионах объемы лизинга сельхозтехники, а также других сельскохозяйственных активов (например, племенного скота) представляются недостаточными, в связи с чем рекомендуется организовать рабочую группу на уровне субъекта Российской Федерации с целью выявления причин, препятствующих массовому внедрению лизинга сельскохозяйственной техники и других сельскохозяйственных активов.

### **2.3.9. Активизация работы по расширению рынков сбыта продукции, произведенной в субъекте Российской Федерации.**

Рекомендуется активизировать работу по расширению рынков сбыта продукции, произведенной в отдельных регионах.

К указанной работе следует привлекать представителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с целью выработки мер, направленных на популяризацию продукции субъектов малого и среднего предпринимательства региона на других региональных рынках, а также на поиск новых рынков сбыта, например, в крупных административных центрах страны.

### **2.4. Рекомендации по стимулированию роста налогового и экономического потенциалов посредством совершенствования подходов к межбюджетному регулированию на региональном уровне.**

В целях стимулирования роста налогового и экономического потенциалов посредством совершенствования подходов к межбюджетному регулированию на региональном и муниципальном уровнях органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется повысить качество организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях, в том числе путем:

принятия мер по стимулированию органов местного самоуправления к наращиванию налогового (экономического) потенциала муниципальных образований;

расширения перечня предоставляемых местным бюджетам налоговых доходов по единым нормативам отчислений;

применения механизма полного или частичного замещения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений в местные бюджеты от НДФЛ;

соблюдения установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – Бюджетный кодекс) требований к формированию региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и предоставлению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

повышения эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, направленного на максимальное сокращение дифференциации бюджетной обеспеченности соответствующих видов муниципальных образований.

Рекомендуется повысить ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации за создание условий для сбалансированного исполнения местных бюджетов и наращивания экономического и налогового потенциалов на муниципальном уровне, эффективного управления региональными и муниципальными финансами. При этом надо использовать положительный опыт, имеющийся в других субъектах Российской Федерации, по организации межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях.

#### **2.4.1. Установление регионом единых и (или) дополнительных нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты.**

В настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации сконцентрированы доходные источники, объем поступлений которых в большей степени зависит от действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также связан с налогообложением бизнеса (налог на прибыль организаций, НДФЛ, имущественные налоги, а также налоги, взимаемые с плательщиков, применяющих специальные налоговые режимы). Указанные доходные источники составляют основной объем налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения (создания условий) для роста налогового потенциала муниципальных образований органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется при формировании межбюджетных отношений активнее использовать предоставленные Бюджетным кодексом права по передаче единых и (или) дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в местные бюджеты соответствующих видов муниципальных образований, поскольку закрепление единых и (или) дополнительных нормативов отчислений служит реальным инструментом усиления заинтересованности и стимулирования органов местного самоуправления муниципальных образований к расширению налогооблагаемой базы.

При этом единые нормативы отчислений от указанных налогов и сборов не подлежат снижению в течение трех лет в случае принятия субъектом Российской Федерации решения о формировании, утверждении и исполнении на территории региона бюджетов городских округов и муниципальных районов сроком на три года, что обеспечивает стабильность наполнения собственной доходной базы местных бюджетов и прозрачность бюджетного планирования.

Также субъектам Российской Федерации рекомендуется в порядке, определенном пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса, в рамках межбюджетного регулирования устанавливать дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от НДФЛ на уровне, превышающем установленное Бюджетным кодексом минимальное значение.

При этом в соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса доходы местных бюджетов по дополнительным нормативам отчислений в размере, полученном сверх расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (части расчетного объема дотации), замененной на указанные нормативы, не учитываются при расчете доли дотаций в объеме собственных доходов местного бюджета.

Кроме того, объемы поступлений от НДФЛ (в форме дополнительных нормативов отчислений от данного налога) сверх расчетного размера дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных

образований также остаются в доходах местного бюджета и не изымаются в региональный бюджет.

В этой связи, возможность получения «сверхпоступлений» от НДФЛ является важным стимулом для органов местного самоуправления увеличивать собственные налоговые доходы путем создания соответствующих экономических, административных, имущественных условий для ведения бизнеса на территории муниципалитета. Кроме того, такое превышение не ведет к ограничениям бюджетного процесса, установленным исходя из размера дотационности муниципального образования, и применению регионом к муниципалитетам бюджетных мер принуждения.

Также следует использовать возможность установления субъектами Российской Федерации нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, дифференцированно по видам муниципальных образований, без применения к городским округам «правила» об определении размера передаваемого норматива как суммы нормативов муниципального района и поселения.

#### **2.4.2. Стимулирование органов местного самоуправления к увеличению доходной базы местных бюджетов посредством использования системы рейтингов органов местного самоуправления.**

В части совершенствования межбюджетного регулирования в целях увеличения доходной базы местных бюджетов наиболее перспективными представляются меры по стимулированию органов местного самоуправления к увеличению налоговой и неналоговой базы местных бюджетов посредством использования системы рейтингов органов местного самоуправления для выявления лучшей муниципальной практики в сфере муниципальных финансов и последующего поощрения должностных лиц органов местного самоуправления.

В рамках разработки системы рейтингов органов местного самоуправления муниципальных образований рекомендуется на региональном уровне предусматривать соответствующую методику оценки результативности их деятельности. При проведении указанной оценки предлагается учитывать, например, такие показатели, как динамику налоговых доходов местного бюджета, в т.ч. от НДФЛ, инвестиций, отгруженных товаров, среднемесячной зарплаты, количества налогоплательщиков земельного налога и объектов налогообложения налогом на имущество физических лиц и т.д.

По итогам оценки должен формироваться рейтинг, демонстрирующий наилучшие результаты муниципалитетов в развитии предпринимательства, привлечения инвестиций, увеличение объектов налогообложения и, соответственно, налоговых поступлений.

Подобную практику, создающую дополнительные стимулы для муниципальных образований к увеличению налоговых и неналоговых

поступлений на своей территории, рекомендуется использовать во всех регионах.

По результатам составления рейтинга рекомендуется осуществлять премирование муниципальных образований – лидеров рейтинга путем дополнительных выплат из бюджета региона, а также личного поощрения должностных лиц, работающих в органах местного самоуправления – лидерах рейтинга.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется проводить оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления по созданию условий для развития малого и среднего предпринимательства, в том числе выявлению проблем, сдерживающих развитие бизнеса, и поиску путей их решения.

Таким образом, в рамках дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений рекомендуется развивать систему стимулирования органов местного самоуправления к увеличению доходной базы местных бюджетов, предусматривающую использование рейтингов органов местного самоуправления по показателям их деятельности, направленной на увеличение доходной базы бюджетов.

#### **2.4.3. Расширение практики предоставления местным бюджетам из регионального бюджета стимулирующих межбюджетных трансфертов.**

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется совершенствовать стимулирующие инструменты оказания финансовой помощи местным бюджетам с учетом показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

В качестве меры стимулирования органов местного самоуправления к наращиванию экономического и налогового потенциалов территорий предлагается расширить практику применения в субъектах Российской Федерации механизмов предоставления поощрительных (стимулирующих) межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований за достижения в развитии указанных потенциалов.

При этом основные методики распределения межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям не должны учитывать быстро возрастающую налоговую базу муниципальных образований, что не приведет к резкому сокращению в соответствующей динамике объема финансовой помощи из региональных бюджетов и повысит заинтересованность муниципальных образований в развитии собственной налоговой базы.

Для развития системы стимулирования органов местного самоуправления следует учитывать анализ влияния систем выплат на мотивацию местных властей к повышению доходов и сокращению расходов местных бюджетов.

Таким образом, с целью повышения стимулирования органов местного самоуправления к увеличению налоговых и неналоговых поступлений, рекомендуется регионам ослабить зависимость «рост доходов от источников на своей территории – снижение дотаций».

В ряде регионов подобная практика частично реализована. Так, в Новосибирской области предусмотрено, что при расчете дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, имеющих темп роста налоговых доходов выше средне-муниципального уровня, в расчет берется величина доходов не выше средне-муниципального уровня, что смягчает жесткую связь между ростом налоговых доходов и уменьшением размеров дотаций и повышает стимулы муниципалитетов к увеличению доходной базы.

В Кировской области законом установлена норма, позволяющая при расчете уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований в процессе прогнозирования доходов на очередной финансовый год не учитывать превышение прогнозируемого роста НДФЛ над средне-областным показателем. Такая норма позволяет муниципальным образованиям увеличивать налогооблагаемую базу по НДФЛ, не уменьшая объема выделяемой им дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

В Волгоградской области законом «О межбюджетных отношениях в Волгоградской области» предусматривалось, что часть дотации для муниципальных образований определяется таким образом, чтобы размер расчетной дотации в очередном финансовом году был не ниже, чем размер расчетной дотации текущего финансового года, что позволяет муниципалитету сохранить в планируемом году имеющийся уровень финансовой поддержки в том случае, когда рост налогового потенциала района или городского округа увеличивается быстрее, чем в среднем по всем муниципальным районам и городским округам Волгоградской области.

Таким образом, в методиках расчета дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований могут применяться показатели, характеризующие темпы роста поступлений от НДФЛ, налога на имущество организаций, местных налогов, не превышающие средние значения по субъекту Российской Федерации.

#### **2.4.4. Разработка плана мероприятий («дорожной карты») по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования.**

Помимо вышеуказанных мер органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется осуществлять следующие меры.

Необходимо на регулярной основе проводить мониторинг исполнения местных бюджетов, заключать с высокодотационными муниципальными образованиями соглашения об использовании бюджетных средств и увеличении поступлений налоговых и неналоговых доходов, особенно консолидированных бюджетов муниципальных районов, в которых одним из условий является утверждение и реализация плана мероприятий по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению

поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального района и бюджетов поселений. Рекомендуется заключать соглашения об оздоровлении местных бюджетов, в которых должны быть установлены мероприятия по привлечению инвестиций и наращиванию налогового потенциала.

В качестве примера, на федеральном уровне Минфином России разработан типовой план мероприятий («дорожная карта») по консолидации бюджетных средств субъектов Российской Федерации в целях оздоровления государственных финансов регионов (далее – типовой план). В типовом плане предусмотрены мероприятия и меры по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, сокращению государственного и муниципального долга, оптимизации расходов, бюджетной сети и социальной поддержки, а также меры по совершенствованию межбюджетных отношений на региональном и муниципальном уровнях и системы закупок для государственных и муниципальных нужд.

Такие типовые планы рекомендуется утвердить не только в субъектах Российской Федерации, имеющих высокую долговую нагрузку, но и в других субъектах Российской Федерации, в том числе дотационных.

Также рекомендуется, в случае необходимости, подписание трехсторонних соглашений о сотрудничестве между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, проведении систематического анализа эффективности их производственной деятельности, оценки финансового состояния и налоговой базы. В указанных соглашениях могут быть установлены целевые показатели по мобилизации доходов в региональные и местные бюджеты, основные мероприятия по организации такой работы.

В этой связи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации также рекомендуется осуществлять аналогичную работу на региональном уровне с муниципальными образованиями и принять соответствующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, утверждающие аналогичные типовые планы.

#### **2.4.5. Сбор и обработка информации для формирования региональных и местных бюджетов.**

Важным способом обеспечения увеличения собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может служить использование региональными и местными органами власти современной системы сбора и обработки информации, необходимой для формирования и исполнения региональных и местных бюджетов.

В части налогов и сборов, контролируемых налоговыми органами, указанная информация предоставляется в виде информации о начислениях по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, уплаченных суммах, задолженности, недоимки, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию



налогов, сборов, пеней и штрафов в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12.08.2004 № 410 «О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов».

Во исполнение статьи 40 Бюджетного кодекса по запросу финансовых органов субъектов Российской Федерации, финансовых органов муниципальных образований органы Федерального казначейства предоставляют информацию из расчетных документов о поступивших от юридических лиц платежах, являющихся источниками формирования доходов соответствующего бюджета (в том числе консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, консолидированного бюджета муниципального района, консолидированного бюджета городского округа с внутригородским делением).

В целях подготовки и реализации комплекса вышеуказанных мер органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут использовать Модельный план мероприятий, рекомендуемых органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации (приложение 1 к настоящим Методическим рекомендациям).

## **2.5. Рекомендации общераспространенного (универсального) характера по реализации органами местного самоуправления всех видов муниципальных образований мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов.**

В указанном разделе содержится более подробное разъяснение практической реализации органами местного самоуправления всех видов муниципальных образований мер общераспространенного (универсального) характера, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов, рекомендуемых им в составе мероприятий, предусмотренных в разделах 2.1. - 2.3. настоящих Методических рекомендаций.

Данные меры, рекомендуемые к применению органам местного самоуправления всех видов муниципальных образований, с целью увеличения налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, можно разделить на три группы:

- 1) меры направленные на развитие экономического и налогового потенциалов муниципалитетов;
- 2) меры, связанные с улучшением администрирования налогов и сборов и отдельные фискальные меры;
- 3) меры, связанные с управлением движимым и недвижимым имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

### **2.5.1. Меры, направленные на развитие экономического и налогового потенциалов.**

К таким мерам относится:

**а) информационная и консультационная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства.**

Среди мер, отнесенных к указанным видам поддержки, рекомендуется реализовать следующие:

проведение семинаров (тренингов, круглых столов) для оказания информационно-консультационных услуг субъектам предпринимательства в информационно-консультационных центрах поддержки малого и среднего предпринимательства, специалисты которых могут оказывать консультации по вопросам поддержки предпринимательства, организации и ведения собственного дела, по юридическим, экономическим и финансовым вопросам;

проведение обучения предпринимателей на региональных организациях, образующих инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства, таких как бизнес-инкубаторы, корпорации развития и др. При этом многие муниципальные образования успешно сотрудничают с региональными организациями по поддержке инфраструктуры бизнеса в части формирования групп местных предпринимателей для обучения по различным темам;

размещение на официальных сайтах местных администраций муниципальных образований или в печатном виде в общедоступных местах на территории муниципальных образований необходимой информации по вопросам малого и среднего предпринимательства (нормативная правовая база, информация о видах государственной (муниципальной) поддержки, проводимых конкурсах и мероприятиях), а также по вопросам популяризации ведения легального бизнеса, своевременной оплаты налогов и исполнения социальных обязательств;

ведение реестра субъектов малого и среднего предпринимательства - получателей финансовой поддержки и размещение его на официальном сайте муниципального образования;

размещение на официальном сайте муниципального образования перечня муниципального имущества, предназначенного для передачи во владение и (или) пользование субъектам малого предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства;

**б) выставочно-ярмарочная деятельность.**

Администрациям муниципальных образований рекомендуется вести системную работу с субъектами предпринимательства по привлечению к участию в различных региональных, межрегиональных и международных выставочно-ярмарочных мероприятиях.

Рекомендуется осуществлять организацию выставок и ярмарок, на которых потенциальные инвесторы могут ознакомиться с бизнес-планами потенциальных инвестиционных объектов, примерами готовой продукции и познакомиться с представителями бизнеса. Данные мероприятия

представляют собой возможность начинающим предпринимателям ознакомить местных потребителей со своей продукцией.

Также рекомендуется осуществлять деятельность по организации и посещению конференций и форумов, посвященных обсуждению вопросов, касающихся улучшения бизнес-климата, расширения межрегионального сотрудничества и пр.

Целесообразно осуществлять организацию конкурсов и соревнований среди предприятий малого и среднего бизнеса, ярмарок предприятий, сельскохозяйственных ярмарок, торжественных мероприятий, посвященных профессиональным праздникам.

Рекомендуется выплачивать компенсацию (субсидию) части затрат субъектам малого и среднего предпринимательства за участие в выставочно-ярмарочных мероприятиях;

**в) деятельность по улучшению доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовым и имущественным ресурсам.**

В рамках указанной деятельности органам местного самоуправления рекомендуется осуществлять:

содействие в установленном порядке участию субъектов малого и среднего предпринимательства в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

предоставление субъектам малого и среднего предпринимательства возможности реализации преимущественного права на приобретение арендуемого муниципального недвижимого имущества в соответствии с Федеральным законом от 22.06.2008 № 159-ФЗ;

предоставление муниципального имущества и земельных участков во владение и (или) пользование субъектам малого и среднего предпринимательства и организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, на долгосрочной основе, в соответствии с утвержденным перечнем;

предоставление организациям, образующим инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства, субсидий на обеспечение деятельности и содействие устойчивому развитию организаций инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства в целях предоставления услуг для субъектов малого и среднего предпринимательства;

предоставление грантов начинающим предпринимателям на создание собственного бизнеса;

предоставление субсидий вновь созданным субъектам малого и среднего предпринимательства в целях возмещения затрат на создание собственного дела;

предоставление субъектам малого и среднего предпринимательства следующих видов финансовой поддержки: содействие развитию лизинга оборудования, субсидирование части процентной ставки по кредитам,

субсидирование затрат на технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства, предоставление субсидий на организацию групп дневного времяпрепровождения детей дошкольного возраста, предоставление поручительств по финансовым обязательствам, микрофинансирование;

реализация мероприятий в рамках «послегрантового» сопровождения деятельности субъектов предпринимательства (слеты, форумы, конференции, конкурсы, специальные программы, другие мероприятия обучающего, информационного, делового характера);

предоставление субсидий на компенсацию документально подтвержденных арендных платежей начинающим субъектам предпринимательства, осуществляющим приоритетные виды деятельности;

оказание содействия субъектам предпринимательской деятельности в получении финансовой поддержки за счет средств регионального бюджета;

**г) пропаганда и улучшение имиджа предпринимательской деятельности и привлечение молодежи к предпринимательской активности.**

К таким мероприятиям можно отнести:

организацию подготовки публикаций в средствах массовой информации нормативных, аналитических, информационных материалов, создания и выпуска аудио- и видеосюжетов информационно-аналитического характера, изготовления и размещения роликов социальной рекламы по актуальным вопросам предпринимательской деятельности, по популяризации предпринимательской деятельности;

реализацию мероприятий по популяризации предпринимательства в общеобразовательных организациях, образовательных организациях профессионального и высшего образования (игровые, тренинговые, обучающие мероприятия, образовательные курсы, конкурсы, семинары, мастер-классы и др.);

проведение курсов и обучающих программ по основам экономики и предпринимательства, менеджменту и маркетингу, основам потребительских знаний, банковского и торгового дела в образовательных учреждениях;

привлечение представителей малого и среднего бизнеса к преподаванию специальных курсов в образовательных учреждениях города;

организацию участия в проведении регионального этапа Всероссийского конкурса «Молодой предприниматель России»;

организацию конкурсов на звание «Лучший предприниматель года»;

**е) улучшение инвестиционного и делового климата.**

Для реализации указанной задачи органы местного самоуправления могут осуществлять:

участие в создании и дальнейшей работе региональных организаций, образующих инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства, таких как бизнес-инкубаторы, промышленные зоны и индустриальные парки, коворкинг-центры, центры инжиниринга и другие.

При этом коворкинг - центром является оборудованное всем необходимым рабочее место для занятия бизнесом или определенной работой, которое любой желающий может взять в аренду на любой срок;

мониторинг состояния предпринимательского климата в муниципальном образовании, анализ экономических и социальных проблем, сдерживающих развитие малого и среднего предпринимательства;

оценку социально-экономического состояния территории муниципального образования и прогнозирование ключевых показателей социально-экономического развития малого и среднего предпринимательства;

развитие муниципальной нормативно-правовой базы по вопросам, касающимся сферы интересов малого и среднего предпринимательства, в том числе в области налогообложения;

анализ поступающих обращений, принятие мер по защите прав и интересов предпринимателей, выработка предложений по решению актуальных проблем развития бизнеса;

**ж) развитие туризма**, которое включает в себя:

нормативное правовое обеспечение развития туризма на территории муниципального образования;

содействие формированию туристического продукта и привлечение устойчивого туристического потока;

развитие материально-технической базы сферы туризма на территории муниципального образования;

оказание консультационной, организационно-методической и информационной поддержки предпринимательской деятельности в сфере туризма;

продвижение туристических продуктов, созданных на территории муниципального образования;

**з) формирование уникального бренда территории.**

Реализацию такой задачи рекомендуется осуществлять путем создания условий для развития субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих ремесленную деятельность в сфере народных художественных промыслов, содействия продвижению продукции народных художественных промыслов, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность в области ремесел, народных художественных промыслов.

### **2.5.2. Меры, связанные с улучшением администрирования налогов и сборов.**

Органам местного самоуправления рекомендуется подготовить предложения по установлению экономически обоснованных налоговых ставок по местным налогам; развитию видов экономической деятельности на территории муниципальных образований; повышению налоговой дисциплины плательщиков налогов, поступающих в местный бюджет; выявлению лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без

государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, без государственной регистрации в качестве юридического лица, без постановки на учет в налоговых органах, не исполняющих обязанности по уплате налогов по месту нахождения филиалов и иных обособленных подразделений организации (в частности, НДСЛ).

Также рекомендуется проводить мониторинг поступления в местные бюджеты налогов, в том числе единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности в разрезе видов предпринимательской деятельности, проведение анализа задолженности по данному налогу и принятие мер по ее снижению.

Рекомендуется обеспечить направление в налоговые органы:

сведений о предоставленных в аренду земельных участках для размещения торговых центров, рынков, магазинов, парковок, автомобильных стоянок, автозаправочных станций для осуществления анализа финансово-хозяйственной деятельности арендаторов и проведения мероприятий налогового контроля;

представление в электронном виде и в утвержденных форматах в налоговые органы сведений, предусмотренных федеральным законодательством и связанных с учетом налогоплательщиков и их объектов налогообложения.

Необходим контроль за своевременной уплатой текущих налоговых платежей организациями, финансируемыми из местного бюджета, сокращением задолженности (недоимки) по налогам данных организаций, а также осуществление в пределах компетенции мониторинга эффективности применения налогоплательщиками налоговых льгот по уплате налогов в местные бюджеты.

Для того, чтобы уплата налогов осуществлялась не только как обязанность, подкрепленная силой закона и мерами принуждения, необходимо чтобы каждый гражданин осознавал, на что тратятся его деньги, направленные на уплату налогов.

В этой связи органами местного самоуправления совместно с налоговыми органами необходимо проведение информационных кампаний по разъяснению необходимости уплаты налогов. В рамках данных кампаний на информационных сайтах муниципальных образований, в средствах массовой информации и в других общедоступных местах необходимо размещение специализированных презентационных материалов, позволяющих в простом и доступном формате осветить аспекты, связанные с уплатой налогов и формированием бюджетов.

В целях обеспечения полного зачисления в бюджеты налогов целесообразно участие органов местного самоуправления в проведении предусмотренной действующим законодательством претензионной работы в отношении неплательщиков. При этом необходимо учитывать потенциальный эффект от проведения данной работы, который должен

превышать расходы муниципального образования, связанные с ее проведением.

### **2.5.3. Мероприятия по стабилизации поступления НДФЛ в местный бюджет.**

Органам местного самоуправления рекомендуется проводить анализ информации о размерах среднемесячной заработной платы работников в организациях и у индивидуальных предпринимателей, составление и представление в полномочные органы власти списков работодателей, выплачивающих заработную плату ниже прожиточного минимума в регионе для трудоспособного населения.

Необходимо проведение заседаний межведомственной комиссии по рассмотрению вопросов оплаты труда с приглашением в установленном порядке представителей работодателей, выплачивающих заработную плату ниже прожиточного минимума в регионе для трудоспособного населения.

Может проводиться информационно-разъяснительная работа через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационные сети (в том числе через «Интернет») об отрицательных аспектах получения заработной платы, скрытой от налогообложения; мониторинг поступления НДФЛ, анализ информации о суммах перечисленного НДФЛ и своевременности уплаты исчисленных сумм указанного налога по налоговым агентам (обособленным подразделениям налоговых агентов).

### **2.5.4. Мероприятия по стабилизации поступления налога на имущество физических лиц и земельного налога в местные бюджеты.**

В целях увеличения собираемости местных налогов органам местного самоуправления рекомендуется осуществлять следующее:

обработку сведений о земельных участках и иных объектах недвижимого имущества и их правообладателях;

проведение мероприятий по дополнению и/или уточнению сведений о земельных участках и иных объектах недвижимого имущества, в том числе выявление земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, не включенных в состав объектов налогообложения, и установление причин этого; выявление фактически используемых, но не поставленных на кадастровый, технический, регистрационный и налоговый учет земельных участков и иных объектов недвижимого имущества; уточнение сведений о категории и/или виде разрешенного использования земельных участков, определение площади земельных участков, зданий и помещений, описание местоположения (адрес) земельного участка, здания, сооружения или объекта незавершенного строительства, определение кадастровой стоимости земельных участков, установление правообладателей земельных участков и иных объектов недвижимого имущества;

проведение мероприятий по внесению в ЕГРН сведений о земельных участках и иных объектах недвижимого имущества и их правообладателях;

проведение работы по осуществлению в пределах своей компетенции государственного земельного надзора и муниципального земельного

контроля, профилактики земельных правонарушений, реализации положений Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

выявление используемых не по целевому назначению (неиспользуемых) земель сельскохозяйственного назначения или земель в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и представление соответствующей информации в территориальные налоговые органы;

организацию разъяснительной работы с владельцами объектов недвижимого имущества, включая земельные участки, о необходимости регистрации права собственности на указанные объекты;

оказание содействия физическим лицам в подготовке необходимых документов для оформления прав на объекты недвижимого имущества, включая земельные участки;

формирование сведений об объектах недвижимого имущества, данные о правах на которые не внесены в ЕГРН, и представление их в органы местного самоуправления по месту нахождения объекта недвижимого имущества;

сопоставление сведений баз данных Росреестра и налоговых органов в отношении объектов недвижимого имущества, права на которые возникли, в том числе до вступления в силу Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», а также в отношении объектов, по которым в базе данных налогового органа отсутствуют сведения из ЕГРН;

оценку возможных экономических, социальных и иных последствий применения порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения.

#### **2.5.5. Меры, связанные с управлением движимым и недвижимым имуществом, находящимся в муниципальной собственности.**

Органам местного самоуправления рекомендуется осуществлять учет муниципального имущества, выявлять муниципальное имущество, подлежащего репрофилированию либо отчуждению в соответствии с действующим законодательством, разрабатывать программу приватизации муниципального имущества и подготовить муниципальное имущество к приватизации, осуществлять увеличение размера дивидендов по акциям акционерных обществ, которые находятся в муниципальной собственности, в том числе за счет роста чистой прибыли.

Необходимо осуществление контроля за своевременностью внесения арендной платы по договорам аренды муниципального имущества, принятие мер по ликвидации задолженности по арендной плате за указанное имущество, за использование арендаторами земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, согласно



заключенным договорам аренды земельных участков.

При этом целесообразно определение экономически обоснованного размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена.

Основными направлениями деятельности муниципальных властей в отношении муниципального имущества являются продажа и сдача в аренду земельных участков и недвижимого имущества. В целях эффективного управления органам местного самоуправления необходимо ведение учета наличия и изменения состава муниципального имущества. С указанной целью необходимо формирование и последующее ведение реестра муниципального имущества. Наиболее эффективным способом ведения реестра муниципального имущества является формирование или использование специализированной информационной системы. Сформированный для этих целей программный комплекс должен позволять:

- обеспечивать комплексный подход к учету земельных и имущественных отношений, что необходимо для объединения в единое информационное пространство всех участников процесса управления имущественными и земельными отношениями;
- вести учет всех взаимосвязей между объектами, субъектами, документами и видами права на пользование объектами;
- возможности поиска и построения аналитических отчетов;
- вести пообъектный учет с возможностью хранения всей истории значений реквизитов каждого объекта;
- осуществлять хранение и просмотр истории всех правовых отношений, возникающих по поводу каждого объекта учета;
- обеспечивать разграничение доступа на внесение, редактирование и просмотр информации для разных категорий пользователей.

Кроме того, одним из направлений повышения эффективности использования муниципального имущества является повышение эффективности деятельности муниципальных унитарных предприятий, для чего необходимо формирование методики оценки эффективности деятельности указанных предприятий и регулярное проведение данной оценки. По итогам проводимого анализа необходимо принятие решений о последующей деятельности предприятия либо о прекращении его деятельности как неэффективного.

Кроме того, отдельные меры для муниципальных образований предусматривают создание институциональных условий для развития инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, а также меры, направленные на повышения администрирования доходных поступлений.

**2.6. Рекомендации для органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов по реализации мер,**

**способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов.**

В качестве мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов, для муниципальных районов и городских округов могут быть предложены следующие:

заключение трехсторонних соглашений с профсоюзами и работодателями о величине минимальной заработной платы на территории муниципалитета;

меры, направленные на легализацию доходов населения и хозяйствующих субъектов;

меры, направленные на улучшение инвестиционного климата территории;

оказание поддержки субъектам предпринимательства;

развитие туризма;

создание и обеспечение деятельности информационно-консультационных центров поддержки предпринимателей.

Одним из наиболее эффективных механизмов, обеспечивающих «обеление» заработной платы и повышение налогооблагаемой базы по НДФЛ, являющемуся основным налоговым доходом местных бюджетов, служит заключение между администрацией муниципального образования, профсоюзами и работодателями, ведущими деятельность на территории муниципалитета, трехстороннего соглашения. Основные обязательства сторон по указанному соглашению заключаются в соблюдении установленного минимального уровня заработной платы на территории муниципального образования.

В обязательном порядке информация о реализации указанных соглашений должна размещаться в средствах массовой информации и открытом доступе на сайте муниципального образования.

Легализация трудоустройства и заработной платы существенно зависит от взаимодействия местных властей и предпринимателей. В городских округах и муниципальных районах необходимо создание межведомственных комиссий по рассмотрению вопросов оплаты труда и снижения неформальной занятости. При формировании указанных комиссий необходимо включение в их состав представителей налоговых органов, органов Пенсионного фонда Российской Федерации, правоохранительных органов, действующих на территории муниципального образования.

Для проведения эффективной работы данных комиссий необходимо формирование подробного плана работы с приглашением хозяйствующих субъектов, которые являются потенциальными нарушителями действующего законодательства.

В качестве критериев по определению потенциальных нарушителей могут быть использованы следующие: уровень заработных плат ниже МРОТ в регионе; предоставление «нулевой» отчетности по налогам и страховым взносам; указание в отчетности численности рабочей силы, значительно отличающейся от средней по отрасли; непредоставление письменных

подтверждений о приеме на работу по заявленным вакансиям в Центры занятости населения.

При этом необходимо обязательное размещение в средствах массовой информации и в открытом доступе на сайте муниципального образования информации о деятельности данной комиссии и достигнутых результатах.

На основе проведенного анализа деятельности хозяйствующих на территории муниципального образования субъектов необходимо формирование плана контрольных мероприятий с обязательным участием налоговых и правоохранительных органов.

Кроме того, одним из источников информации о потенциальных нарушителях законодательства в части уклонения от уплаты налогов может служить создание горячей линии или почты доверия по соответствующим вопросам. Полученная посредством указанных каналов связи информация также может служить основанием для проведения в отношении потенциального нарушителя контрольного мероприятия.

Результаты проведенных контрольных мероприятий и информация об их проведении должна быть также размещена в средствах массовой информации и в открытом доступе на сайте муниципального образования.

Деятельность данных комиссий, в целом, совпадает с деятельностью комиссий по вопросам оплаты труда и снижению неформальной занятости, при этом дополнительно к ведению данных комиссий относятся такие вопросы, как решение проблем задолженности налогоплательщиков по налоговым обязательствам; задолженности плательщиков по страховым взносам перед Пенсионным фондом Российской Федерации; задолженности по арендной плате за пользование соответствующими земельными участками и иным муниципальным имуществом.

В качестве отдельной меры, направленной на совершенствование межбюджетных отношений между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями, предлагается принятие соответствующих порядков предоставления поощрительных иных межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района в бюджеты поселений в зависимости от динамики поступающих в бюджет муниципального района доходов от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, что будет способствовать повышению заинтересованности органов местного самоуправления поселений к проведению работы по вовлечению неиспользуемых земель в оборот.

Расчет иного межбюджетного трансферта может осуществляться в процентном отношении от поступившей с территории соответствующего поселения дохода от реализации земель, государственная собственность на которые не разграничена. При этом осуществление расчета по указанной методике может осуществляться ежеквартально с последующим предоставлением бюджетам поселений межбюджетных трансфертов.

В качестве наиболее эффективных мер по развитию инвестиционного потенциала органам местного самоуправления муниципальных образований

рекомендуется ознакомиться с применением сформированного Агентством стратегических инициатив (АСИ) «Атласа муниципальных практик», представляющего собой сборник успешных практик, направленных на качественное развитие территорий и улучшение бизнес-среды на муниципальном уровне. «Атлас муниципальных практик» является обобщенным сборником конкретных рекомендаций и практическим руководством для органов местного самоуправления по развитию малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, рекомендациями для органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в части развития экономического и налогового потенциалов муниципального района (городского округа) можно определить выбор тех практик, которые в наибольшей степени могут оказать положительный эффект для формирования доходной базы местного бюджета; формирование плана мероприятий по реализации выбранных практик с установлением конкретных сроков и ответственных лиц; реализация сформированных планов мероприятий; проведение регулярного мониторинга реализации мероприятий для оперативного внесения необходимых корректировок и решения возникающих проблемных вопросов.

Одним из возможных локомотивов развития потенциалов указанных муниципальных образований является туризм, как событийный, так и тематический. Туризм способствует развитию сфер хозяйства, ему сопутствующих: производства товаров народного потребления, торговли, строительства, транспорта, страхования и др. С каждым годом растет количество отраслей, вовлеченных в туристическую индустрию.

Туризм помогает трудоустроить множество людей, поскольку индустрия туризма образует разветвленную сеть. В этой отрасли труд в основном не механизирован, что позволяет привлекать трудовые ресурсы, направляя их на обслуживание туристов. Кроме того, туризм положительно влияет на экономику муниципалитета, поскольку расходы туристов из других муниципалитетов, регионов и стран представляют собой вклад в экономику принимающей территории.

В этой связи органам местного самоуправления рекомендуется формирование перечня имеющихся на территории муниципалитета туристических объектов и основных достопримечательностей с последующей оценкой необходимости восстановления либо реставрации данных объектов для приведения их в привлекательный для туристов вид.

Кроме того, необходимо определение возможных мест пребывания и питания туристов с последующим выстраиванием туристических маршрутов, ориентированных на различные категории туристов – паломнический туризм, автомобильный, туризм, велосипедный и др.

Сформированная информация должна быть размещена в средствах массовой информации и в общем доступе на информационном сайте муниципального образования. В отдельных случаях, когда туризм является

одним из важнейших направлений развития муниципального образования, следует формирование отдельного туристического портала.

Для обеспечения возможности популяризации муниципального образования необходимы организация и проведение конкурса на формирование туристического бренда муниципального образования, а также создание туристического сувенира, характеризующего туристическое позиционирование муниципального образования.

В целях реализации комплекса вышеуказанных мероприятий органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов могут воспользоваться разработанным для них Модельным планом мероприятий, рекомендуемых органам местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов (приложение 2 к настоящим Методическим рекомендациям).

### **2.7. Рекомендации для органов местного самоуправления городских и сельских поселений по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов.**

Основным инструментом стимулирования роста бюджетных доходов для городских и сельских поселений остается администрирование земельного налога, а также управление муниципальным имуществом. Местными администрациями должна проводиться инвентаризация имущественного комплекса, земель, вноситься уточненные сведения в ЕГРН касательно назначения категории земель и предприниматься другие меры по управлению муниципальным имуществом, направленные на повышение доходного потенциала местных бюджетов, в том числе обеспечение участия субъектов малого предпринимательства в проводимых конкурсах и аукционах по продаже земельных участков, нежилых помещений, передаче в аренду муниципального имущества.

Важным направлением деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований является работа по расширению налоговой базы по НДФЛ посредством выявления и пресечения использования работодателями схем минимизации налогообложения в виде выплаты неучтенной («теневой») заработной платы, а также выявление и постановка на налоговый учет лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без соответствующей регистрации в налоговых органах.

Как правило, разработка программных документов, регламентирующих деятельность в данном направлении, происходит на уровне федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления муниципального района, однако успешность их реализации на практике в существенной мере зависит от действий органов местного самоуправления поселений.

Среди предпринимаемых мер в различных муниципальных образованиях можно выделить следующие:

уточнение пофамильных списков жителей населенных пунктов, при необходимости, с подворным обходом;

проведение рейдов по выявлению незарегистрированных трудовых отношений в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

проведение разъяснительной работы среди населения, в частности, размещение баннеров, ведение пропаганды «белой заработной платы»;

анализ величины заработной платы в разрезе отраслей экономики, выявление организаций, выплачивающих заработную плату ниже среднеотраслевого уровня, ниже МРОТ;

инвентаризация организаций, индивидуальных предпринимателей, ведущих деятельность в определенном перечне отраслей;

взаимодействие местных властей с предпринимателями является важнейшим аспектом деятельности по легализации трудоустройства и заработной платы.

В целях предоставления гражданам возможности получения квитанций на уплату имущественных налогов, подключения к Личному кабинету налогоплательщика, получения консультаций по различным вопросам налогового законодательства, а также в целях повышения собираемости местных налогов органам местного самоуправления поселений рекомендуется формирование совместно с налоговыми органами, местной администрацией муниципального района мобильных офисов для уплаты налогов на территории отдаленных населенных пунктов поселения, в которых отсутствует качественная связь.

Организация работы мобильных офисов необходима в тесном взаимодействии с налоговыми органами. В этой связи необходимо формирование графика работы офиса, позволяющего охватить наибольшую площадь территории муниципального образования и учесть специфику рабочего времени проживающего на территории населения.

Информация о формировании мобильных офисов, а также графике их работы и перемещения по территории муниципального образования должна быть доведена до сведения населения, проживающего на территории муниципалитета. Для таких целей могут быть задействованы местные средства массовой информации. Кроме того, информация может быть размещена на информационных стендах в местах общего сбора населения, магазинах, учреждениях культуры и досуга, остановках общественного транспорта и других.

Важно формирование кадастрового плана территории муниципалитета на основе предоставленного плана от органов кадастрового учета (с обозначением кадастровых кварталов, кадастровых номеров всех земельных участков, с указанием собственников земельных участков). Проведение данной работы необходимо для выявления свободных, документально и на местности незарегистрированных земельных участков.

Сформированный перечень земельных участков должен быть использован для проведения работы по оформлению земельных участков в собственность, предоставление их в аренду, вовлечению в хозяйственный оборот. Реализация данного мероприятия может послужить основой для перспективного увеличения доходов местного бюджета.

Необходим выбор оптимальной категории или вида разрешенного использования (далее - ВРИ) земельных участков, а именно: работа с собственниками земельных участков, перспективных для создания промышленных зон поселения; расширение границ перспективных населенных пунктов; создание зон жилой застройки Ж-2 для перспективной застройки многоквартирными домами.

Для проведения мероприятий по изменению или уточнению ВРИ земельных участков необходимо утверждение правил землепользования и застройки поселения, которые включают в себя определение территориальных зон, порядка застройки и видов использования земельных участков.

Кроме того, рекомендуется проведение мероприятий по инициированию собственников земельных участков к подаче заявлений об изменении ВРИ. Указанные заявления оформляются в форме ходатайства собственника земельного участка с указанием причины изменения ВРИ и приложения правоустанавливающих документов, кадастровой выписки, заключения государственной экологической экспертизы, документов (копии), удостоверяющих личность заявителя.

Для обеспечения процедуры изменения ВРИ в поселении необходимо формирование комиссии по проведению публичных слушаний по вопросам изменения ВРИ правообладателем земельных участков с последующим проведением публичных слушаний по всем вопросам изменения ВРИ.

Решение о разрешении или отказе в изменении ВРИ на основании заключения, вынесенного по итогам слушаний, оформляется постановлением администрации поселения, которое необходимо для дальнейшего внесения изменений о ВРИ в ЕГРН.

Для реализации мероприятий по выявлению незарегистрированных объектов, в том числе индивидуального жилищного строительства, органам местного самоуправления рекомендуется проведение инвентаризации выданных администрацией муниципалитета разрешений на строительство объектов и на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию с последующим проведением подомового (подворового) обхода и выявлением фактически построенных объектов капитального строительства, но не зарегистрированных в установленном порядке.

Целесообразно регулярное представление в органы кадастрового учета выданных разрешений на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию, а также проведение работы с застройщиками по обязательной регистрации в установленном порядке завершенных строительством

объектов (может применяться, например, проведение бесед с правообладателями таких объектов).

Для проведения мероприятий по выявлению выморочных объектов, бесхозного недвижимого имущества необходимо проведение регулярной инвентаризации объектов недвижимого имущества на территории поселения, выявление объектов с признаками выморочного имущества. При этом признаками такого имущества являются: отсутствие наследников по завещанию; отсутствие наследников по закону; отсутствие указания всех наследников (по закону или по завещанию) при отказе от наследства на лицо, в пользу которого такой отказ осуществлен; непринятие имущества наследниками в порядке и в сроки, установленные в ст. 1152-1155 ГК РФ.

При выявлении выморочных объектов для обеспечения возможности их дальнейшего использования необходимо проведение процедуры наследования такого имущества муниципальным образованием.

В этой связи по месту открытия наследства нотариусу или уполномоченному в соответствии с законом необходимо выдавать должностному лицу следующие документы о праве на наследство: заявления о выдаче свидетельства о праве на наследство; свидетельство о смерти наследодателя или справку об актовой записи о смерти наследодателя; справку о последнем месте жительства наследодателя; устав муниципального образования, свидетельство о государственной регистрации, свидетельство о постановке на учет в налоговом органе; паспорт обратившегося к нотариусу лица и документы, подтверждающие его полномочия; правоустанавливающие документы на наследственное имущество, а также документы о стоимости этого имущества на день смерти наследодателя.

Вовлеченные таким образом в муниципальную собственность объекты могут быть включены в программу приватизации муниципального образования.

Для установления экономически обоснованных налоговых ставок по местным налогам необходимо проведение регулярного мониторинга установленных в поселении налоговых ставок и льгот по местным налогам, проведение оценки эффективности установленных налоговых ставок и предоставляемых налоговых льгот по местным налогам в разрезе категорий налогоплательщиков.

По итогам проводимого мониторинга необходимо принятие нормативных правовых актов представительными органами муниципальных образований о повышении ставок местных налогов до максимальных значений, предусмотренных федеральным налоговым законодательством, и (или) об отмене неэффективных налоговых льгот с одновременным проведением разъяснительной работы с населением.

Расширению налоговой базы по земельному налогу с физических и юридических лиц, а также налогу на имущество физических лиц способствует осуществление муниципальными властями муниципального земельного контроля. Основной задачей муниципального земельного



контроля, в первую очередь, является выявление нерационально и неэффективно используемых земель, а также обеспечение соблюдения организациями (независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности), их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель. При этом основной задачей является выявление земельных участков, используемых без документов, с целью привлечения землепользователей к оплате за пользование землей.

В целях решения отдельных локальных проблем и вопросов в поселении могут быть применены механизмы инициативного бюджетирования с привлечением средств местных сообществ.

Инициативное бюджетирование позволяет выявлять и оперативно решать важнейшие социальные проблемы местного уровня, вовлекать население в решение этих проблем и привлекать для этого дополнительные ресурсы. Достигается эта цель за счет вовлечения жителей в процесс принятия бюджетных решений на местном уровне, финансовой и организационной поддержки проектов, выработанных совместно населением и органами местной власти поселения, участия жителей в реализации проектов и мониторинге их реализации.

Для целей привлечения инициативных платежей граждан в поселении необходимо проведение собрания населения, на котором необходимо принятие решений о том проекте, который будет реализован с привлечением средств населения, размере вклада местных жителей в реализацию выбранного проекта. Главное отличие механизма привлечения указанных платежей от предусмотренного механизма самообложения граждан – отсутствие необходимости проведения референдума в поселении для принятия соответствующих решений.

При этом на всех этапах реализации проектов с привлечением средств населения необходимо проведение информационной кампании с подробным освещением хода работ по реализации проекта, хода сбора средств с населения и иных вопросов, связанных с реализацией проектов. Для таких целей могут быть привлечены средства массовой информации, указанная информация может быть размещена на информационных стендах в общественных местах.

В целях реализации комплекса вышеуказанных мероприятий органам местного самоуправления поселений рекомендуется использовать Модельный план мероприятий, рекомендуемых органам местного самоуправления городских и сельских поселений, по реализации мер, способствующих увеличению доходной базы местных бюджетов (приложение 3 к настоящим Методическим рекомендациям).

## **Заключение**

Реализация вышеуказанных Методических рекомендаций позволит улучшить организацию работы с муниципальными образованиями по достижению показателей экономического развития субъекта Российской Федерации в рамках исполнения консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Деятельность, направленная на рост налоговой и неналоговой доходной базы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, должна осуществляться совместными усилиями федеральных администраторов доходов, региональных органов власти и органов местного самоуправления, что уже успешно реализуется в ряде регионов и приносит существенные результаты.

Применение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления Методических рекомендаций будет способствовать увеличению доходной базы региональных и местных бюджетов.

Возможность реализации мероприятий, содержащихся в Методических рекомендациях, имеет широкое практическое значение и доступно к применению во всех субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.