

УДК 336.145

Еремина О.И. – к.э.н., доцент кафедры финансов и кредита

*Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
имени Н.П. Огарева*

Новикова Т.В. – студентка 4 курса направления подготовки «Экономика»

*Национальный исследовательский Мордовский государственный университет
имени Н.П. Огарева*

УКРЕПЛЕНИЕ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ ИХ НЕСБАЛАНСИРОВАННОСТИ

Аннотация. В статье проведен анализ финансовой самостоятельности муниципальных образований. Предложены ключевые направления укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образований, способствующие повышению устойчивости и долгосрочной сбалансированности местных бюджетов.

Ключевые слова: налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления, муниципальные образования, местный бюджет, сбалансированность.

Abstract. In the article the analysis of financial autonomy of municipalities. Proposed key directions for strengthening the revenue base of budgets of municipalities, increase resilience and long-term balance local budgets.

Keywords: tax revenues, non-tax revenues, gratuitous receipts, municipalities, local budget, balance

Общемировой тенденцией последних десятилетий стало абсолютное увеличение расходов бюджетов муниципальных образований. Это обусловлено усилением государственного регулирования экономики, расширением социальных программ и увеличением социальных выплат населению. Одновременно возрастают расходы на содержание органов местного

самоуправления, на поддержание общественного порядка, вызванные усложнением условий социально-экономической жизни общества.

В связи с этим становится очевидной необходимость выработки мероприятий, направленных на обеспечение финансовой самостоятельности муниципальных образований на основе укрепления доходной базы местных бюджетов. Данное направление выступает одним из важнейших путей совершенствования системы управления общественными финансами в российской экономике и занимает особое место в бюджетной политике государства и стратегии развития муниципальных финансов.

В современных условиях большинство муниципальных образований являются финансово несамостоятельными. Доля доходов местных бюджетов с 1997 по 2013 г. сократилась с 10,9 до 5,1% ВВП [1].

В результате перераспределения расходных и доходных полномочий между уровнями бюджетной системы России налоговые источники пополнения местных бюджетов были существенно сокращены. В 2014 г. налоговые доходы в среднем по Российской Федерации составили всего 42,0% от собственных доходов местных бюджетов. Наибольший удельный вес они занимали в Центральном и Южном, а наименьший – в Уральском и Дальневосточном федеральных округах (рисунок 1).

Основным источником налоговых доходов муниципальных образований служат отчисления от налога на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых поступлениях местных бюджетов в 2014 г. составил 63,5% или 615,8 млрд. рублей. Поступления от местных налогов (земельного и на имущество физических лиц) не играют существенной роли в финансовом обеспечении муниципальных образований (их доля в 2014 г. составляет 18,4%).

Поступления неналоговых доходов в местные бюджеты в 2014 г. составили 301,4 млрд. рублей, что выше уровня 2013 г. на 9,6%. При этом в структуре доходной части бюджетов муниципальных образований они ежегодно занимают не более 11%. Основной объем поступлений неналоговых доходов приходится на доходы от использования имущества, находящегося в

муниципальной собственности и доходы от продажи материальных и нематериальных активов.



Рисунок 1 – Доля налоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов в России и федеральных округах, %

Следует отметить, что в структуре доходов местных бюджетов происходят негативные изменения, связанные с формированием в процессе реформ масштабной системы перераспределения бюджетных ресурсов. Если в целом доля налоговых доходов местных бюджетов снижается, то доля безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы растет – с 41,7 до 63,8% в 2003–2014 гг.

В общем объеме межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2014 г. наибольший удельный вес занимали субвенции – 53,8% (1203,5 млрд. рублей), на субсидии приходилось 27,1% (607,2 млрд. рублей), дотации – 12,6% (283 млрд. рублей), прочие трансферты – 6,5% (144,3 млрд. рублей). Из общего количества муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2014 г., только в 10% муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%, в 78,5% местных бюджетов – более 30%, в том числе в 37,4% – свыше 70% [2].

Рассмотренные тенденции привели к ухудшению сбалансированности местных бюджетов и росту их долговых обязательств (табл. 1). Долговые обязательства на 1 января 2015 года составили 313,2 млрд. рублей (13,6% собственных доходов местных бюджетов).

Таблица 1 – Сбалансированность местных бюджетов и долговые обязательства муниципальных образований, млрд. рублей

Показатель	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Дефицит местных бюджетов	-10,5	-52,4	-11,8	-14,7	-27,5	-42,2	-54,6
Долговые обязательства муниципальных образований	105,2	133,4	169,3	215,5	245,3	288,9	313,2

Анализ показывает, что в создавшихся условиях потенциал регулирующего воздействия органов местного самоуправления на формирование доходов местных бюджетов весьма ограничен, поскольку основная доля бюджетных поступлений приходится на отчисления от федеральных и региональных налогов и безвозмездные поступления. Таким образом, для укрепления доходной базы местных бюджетов, способствующих повышению финансовой самостоятельности муниципальных образований можно осуществить следующие первоочередные шаги.

Прежде всего, целесообразно рассмотреть вопрос о расширении налоговых полномочий региональных и местных органов в управлении отдельными элементами налога на прибыль организаций. Установленные ограничения по снижению ставки налога, по которой он зачисляется в бюджеты субъектов Федерации, дают возможность региональным органам предоставлять налогоплательщикам налоговые льготы по налогу на сумму около 350 млрд. рублей. Эта сумма составляет порядка 2% от всех уплачиваемых налогоплательщиками налогов в бюджетную систему страны.

Такой порядок существенно ограничивает возможности субъектов Федерации (при полном отсутствии таких возможностей у муниципалитетов) в

стимулировании привлечения дополнительных инвестиций в экономику региона путем создания благоприятного налогового климата.

Для пополнения доходной базы местных бюджетов следует установить ставку отчислений от налога на прибыль в бюджеты муниципальных образований в размере 5%, в том числе 2% за счет соответствующей ставки налога, по которой он в настоящее время уплачивается в федеральный бюджет, и 3%—за счет уменьшения ставки отчислений в бюджеты регионов.

Одновременно с этим в целях создания муниципальным органам условий для налогового стимулирования привлечения инвестиций необходимо также, как и субъектам Федерации, предоставить местным органам право уменьшать, вплоть до нулевой, ставку отчислений от налога на прибыль в местные бюджеты.

Пополнение доходной части бюджетов субъектов Федерации, а также компенсацию выпадающих доходов от передачи части ставки налога на прибыль в местные бюджеты можно было бы осуществить путем восстановления, действовавшего в 2001 г. норматива отчислений от НДС в эти бюджеты в размере 15%. Федеральный бюджет в условиях внедрения НДС-счетов не только не понесет потерь в доходах, но и пополнится дополнительными финансовыми ресурсами за счет роста поступлений налога на добавленную стоимость [3].

За местными бюджетами следовало бы закрепить также и некоторые другие доходные источники, которые существенно упрочат их собственную финансовую базу и обеспечат стабильное поступление налоговых доходов. В этой связи в первую очередь необходимо перевести в категорию местных налог на имущество организации.

После замены налога на землю и налогов на имущество юридических и физических лиц единым налогом на недвижимость последнему также следует придать статус местного налога. В целях достижения сбалансированности местных бюджетов и укрепления финансовой самостоятельности муниципалитетов нужно также перевести в разряд местных и налог на доходы физических лиц, уплачиваемый индивидуальными предпринимателями. При

этом местным органам власти должны быть предоставлены широкие полномочия по управлению элементами данного налога.

Одновременно с этим следовало бы внести необходимые поправки в отдельные положения федерального налогового законодательства, которые приводят к значительным недопоступлениям доходов территориальных бюджетов. Следует пересмотреть практику и условия предоставления федеральным законодательством отдельных льгот по региональным и местным налогам. По-видимому, социально оправданными являются установленные общефедеральные льготы по налогу на имущество физических лиц для пенсионеров. Вместе с тем, вряд ли обосновано применение подобной льготы в случае использования такого имущества в коммерческих целях, при наличии в собственности пенсионеров более чем одного объекта имущества. Налоговый кодекс РФ устанавливает чрезмерно обширный перечень льгот по данным налогам, в результате чего бюджеты территорий недосчитываются крупных сумм.

В частности, статья Налогового кодекса, посвященная налоговым льготам по налогу на имущество организаций, включает в себя целых 16 пунктов. Потери региональных бюджетов от установленных федеральным законодательством налоговых льгот по данному налогу составляют в настоящее время порядка 30 % всей суммы налога, поступающей в эти бюджеты. В целях финансовой поддержки отдельных отраслей экономики, вызванной отменой льгот, можно последним предоставить прямые субсидии за счет сокращения субсидий бюджетам субъектам Федерации.

Реализация указанных мер приведет не только к увеличению собственных доходов регионов и муниципалитетов, но и укреплению их финансовой самостоятельности и снижению дотационности.

Также налоговые доходы местных бюджетов можно увеличить за счет проведения систематических работ по анализу и выявлению дополнительных возможностей наполнения бюджета за счет его мало доходных статей. Одним из таких направлений является изменение порядка зачисления взимаемых штрафов за нарушение норм законодательства. В частности, целесообразно их

зачисление не по месту регистрации органа, принявшего решение о наложении штрафа, а по месту совершения правонарушения.

По увеличению доходной части местных бюджетов необходимо разработать комплекс мер по поступлению неналоговых доходов, так как муниципальные образования имеют реальные возможности по мобилизации неналоговых доходов.

В этой связи рекомендуются следующие мероприятия:

- проведение инвентаризации имущества, которое находится в муниципальной собственности, с целью выявления неиспользованного и установление направления эффективного его использования;

- выявление неиспользуемых основных фондов бюджетных учреждений и принятие соответствующих мер по их продаже или сдаче в аренду;

- установление размеров платы за пользование бюджетными средствами, предоставляемыми на возвратной и возмездной основе;

- установление ответственных администраторов неналоговых доходов и определения требований к их деятельности;

- планирование поступлений в местный бюджет от возврата дебиторской задолженности прошлых лет;

Доходную часть местных бюджетов можно увеличить за счет поступления части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В связи с этим необходимо провести следующие мероприятия:

- принять нормативные правовые акты о порядке и размерах зачисления в бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий;

- внедрять методы бюджетирования в управлении хозяйственной деятельностью муниципальных унитарных предприятий, направленные на увеличение прибыли;

- установить контроль со стороны органа местного самоуправления за формированием и расходованием резервных фондов муниципальных унитарных предприятий, использованием амортизационных отчислений.

В целях мобилизации доходов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности рекомендуется предусмотреть установление заданий по объемам привлечения дополнительных средств муниципальными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, без ущерба размеру и качеству услуг, предоставляемых населению бесплатно.

Реализация указанных мер приведет к увеличению собственных доходов муниципальных образований и укреплению их финансовой самостоятельности.

Библиографический список

1. Иголина Л.Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности // Финансы и кредит. 2015. № 35. С. 12-22.

2. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/performance/>

3. Чулков А. С. Инструменты повышения эффективности расходов бюджетов муниципальных образований // Бюджет. 2014. № 4. С. 113-119.