

Гордиенко М. С.

*кандидат экономических наук,
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова,
кафедра «Налоги и налогообложение», доцент
e-mail: GordienkoMikhail@yandex.ru*

К вопросу о мобилизации собственных налоговых источников местных бюджетов

Статья посвящена рассмотрению основных тенденций распределения межбюджетных трансфертов в бюджетной системе Российской Федерации на современном этапе. Обосновывается необходимость наращивания собственных доходов муниципальных бюджетов путем оптимизации источников налоговых доходов. Представлено развитие муниципальных образований, возможное при условии достаточной обеспеченности муниципалитетов собственными финансовыми ресурсами. Проанализировано фактическое состояние финансовых взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: финансы, межбюджетные отношения, муниципальный уровень бюджетной системы, собственные доходы, трансферты.

Gordienko M. S.

*Associate Professor, Department of Taxes
Plekhanov Russian University of Economics*

On the question of mobilizing their own tax sources of local budgets

The article considers the main trends in the distribution of intergovernmental transfers in the budget system of the Russian Federation at the present stage. The necessity to increase their own revenues of municipal budgets by optimizing sources of tax revenue. Presented by the development of municipalities, possible with sufficient security municipalities own financial resources. Analyzed the actual state of financial relations between public authorities and local governments.

Keywords: finance, intergovernmental relations, the municipal level of the budgetary system, their own income transfers.

Адаптация экономики России к новой финансово-экономической реальности повлекла за собой существенные изменения в финансовой политике страны на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Сфера государственных финансов подверглась поэтапной трансформации, включавшей в себя и модификацию бюджетной политики регионов и местного самоуправления. В этих условиях особую актуальность приобрела проблема мобилизации собственных доходных источников местных бюджетов посредством налогового инстру-

ментария. Однако до сих пор не было установлено единых ориентиров, которые могли бы объединить и синхронизировать фактический финансовый потенциал низшего уровня бюджетной системы, испытывающий существенную нагрузку социальных расходных обязательств государства, с достижением основных целей в области социально-экономической политики Российской Федерации в целом.

Анализ совокупного мнения экспертов по этому вопросу говорит о том, что в области финансового обеспечения муниципальных образований часть доходов, которыми располагают органы местного самоуправления, должна поступать за счет местных сборов и налогов, управление отдельными элементами которых находится в прямой зависимости от политики этих органов. Соответственно другая часть доходов местных бюджетов обеспечивается за счет межбюджетных трансфертов, как правило, в форме дотаций, субсидий и субвенций из бюджетов других уровней бюджетной системы. Поиск оптимального соотношения объемов поступлений из данных источников представляет безусловный научный интерес. В данной статье будет представлено авторское видение проблемы и намечены соответствующие ориентиры для её решения.

Как отмечается в ежегодном исследовании, проводимом Министерством финансов Российской Федерации¹, в отдельных регионах на протяжении нескольких лет наблюдается превышение доли финансовой помощи над собственными доходами муниципальных образований. Это подтверждает рисунок 1, на котором представлена динамика соотношения доходов к расходам консолидированных субъектов Российской Федерации в 2007–2014 гг. Данный показатель выявляет значительную долю обеспеченных менее чем на 70 и 50 % собственными финансовыми ресурсами субъектов федерации (около половины регионов), количество которых, однако, пока остаётся относительно неизменным.

Совершенно очевидно, что финансовая помощь бюджетов вышестоящего уровня, выступает важным элементом доходной части местных бюджетов и характерна для большинства зарубежных стран. Государство, принимая на себя обязательства по финансированию территорий, выступает гарантом в обеспечении определенного уровня жизни граждан во всех территориальных подразделениях. Однако, как видится, чрезмерное и слабо регламентированное применение данного механизма превращает

¹ 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] URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения: 15.07.2015 г.).

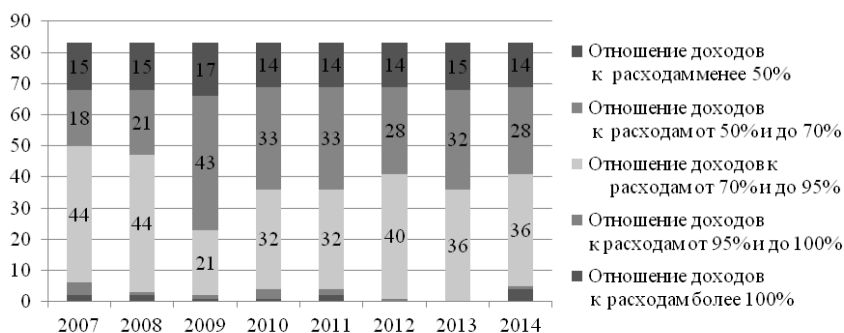


Рис. 1. Динамика соотношения доходов к расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007–2013 гг., %²

его преимущества в недостатки и снижает эффективность местного самоуправления, заменяя его прямым директивным государственным управлением.

В общем объеме доходов местных бюджетов в 2014 году доля межбюджетных трансфертов, включая субвенции, составляет 63,8 % или 2 238,0 млрд. рублей. Нужно отметить, что ещё в 2013 году данный показатель составлял 61,1 % или 2 069,0 млрд. рублей³.

Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2014 году представлена на рисунке 2.

Совокупный объем субвенций в прошлом году увеличился по отношению к 2013 году на 27,5% и составил 1 203,5 млрд. рублей. Основной объем субвенций (53,6%) в 2014 году был предоставлен бюджетам муниципальных районов (645,5 млрд. рублей), в бюджеты городских округов поступило 552,7 млрд. рублей или 45,9% от общего объема субвенций, в связи с преимущественным делегированием государственных полномочий на уровень муниципальных районов и городских округов. К таим полномочиям, например, относятся оказание: социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации и др. Субвенции

² Министерство финансов РФ. Информационно-аналитический раздел. [Электронный ресурс] URL: http://info.minfin.ru/subj_obesp.php?type=116 (дата обращения: 27.09.2015 г.)

³ 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] URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения: 15.07.2015 г.).

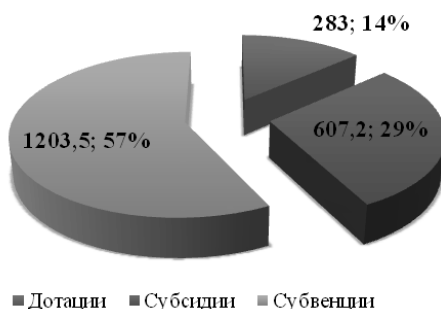


Рис. 2. Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2014, млрд. руб.⁴

бюджетам городских и сельских поселений составили 5,3 млрд. рублей или 0,5%.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в условиях сложившейся нестабильной финансовой ситуации, в том числе и на муниципальном уровне, создаются определенные трудности по мобилизации собственных налоговых доходов местных бюджетов. Причиной тому — ограниченные возможности органов местного самоуправления по управлению отдельными элементами данных налогов, а также достаточно скромный перечень источников финансового обеспечения. Все это приводит к тому, что местные бюджеты в основной своей массе неустойчивы и финансово зависимы от региональных бюджетов. Финансовый кризис, усиливающийся в последнее время, лишь обостряет ситуацию.

Финансовый кризис, в совокупности с внешнеполитическими и внешнеэкономическими санкциями со стороны зарубежных государств позволяет определить соответствующие недостатки в распределении доходных источников по уровням бюджетной системы Российской Федерации. По мнению автора, система, при которой за каждым уровнем власти закреплен ряд крупных доходных источников, с различной налоговой базой, позволяет нивелировать соответствующие деструктивные проявления кризисных ситуаций в экономике и в результате

⁴ Разработано автором на основе данных 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] URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения: 15.07.2015 г.).

снижение поступлений по одному налогу будет компенсироваться ростом доходов по другому налогу.

Существующий перечень собственных налоговых источников, закрепленных за местными бюджетами, является одной из причин хронического дефицита финансовых ресурсов. В результате этого органы местного самоуправления сконцентрированы не на предоставлении муниципальных услуг населению, (что, однако, было одним из направлений реформы государственного сектора последних лет), а на поиске имеющихся в их распоряжении резервов доходных источников и их последующей мобилизации и аккумулирования. При этом возможности муниципальных образований в налоговой сфере жестко ограничены действующим законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, значительная доля целевых межбюджетных трансфертов в структуре финансовых ресурсов местных бюджетов снижает возможности органов местного самоуправления выбирать приоритетные направления расходования средств и в конечном итоге оказывает негативное влияние на величину дефицита бюджета и размер муниципального долга. Поступившие из бюджета вышестоящего уровня ресурсы и неизрасходованные по различным причинам целевые средства остаются на едином счете бюджета муниципального образования и не могут быть израсходованы на иные цели, в то время как для решения вопросов местного значения муниципалитеты зачастую прибегают к использованию кредитных ресурсов.

Таким образом, существующее закрепление доходных источников по уровням исполнительной власти Российской Федерации вряд ли можно считать наиболее рациональным и адекватным закреплению за этими уровнями объема расходных полномочий.

Внимание органов местного самоуправления, по мнению автора, должно быть сконцентрировано на уже имеющихся, но не на задействованных резервах по местным налогам. С учетом мировой и отечественной практики, а также применяя логический аппарат можно прийти к выводу о том, что налогообложение имущества физических лиц и земельный налог имеют ряд преимуществ перед другими видами налогов зачисляемых в местные бюджеты. К ним в первую очередь относится отсутствие возможности передвижения налоговой базы, что обеспечивает наибольшую стабильность поступления доходов и прозрачность бюджетно-налогового планирования. Кроме того, администрирование данного вида налога находится в полной компетенции органов местного самоуправления, поэтому их усилия по мобилизации доходов в виде земельной ренты могут положительно сказаться на сбалансированности местных бюджетов.

По сравнению с 2013 годом, в прошлом 2014 году произошел рост поступлений от местных налогов на 13,2% с 157,6 до 178,5 млрд. рублей и их удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов с 15,1% до 18,4 процентов. Субъекты РФ с наиболее положительными темпами роста собственных доходов, представлены в таблице 1.

Таблица 1

**Темпы роста собственных доходов местных бюджетов субъектов
Российской Федерации в 2013–2014 гг., млрд. руб. и %⁵**

Субъект Российской Федерации	Собственные доходы (исполнение), млн. руб.		Абс. прирост, млн. руб.	Темпы прироста 2014/2013, %
	2013 год	2014 год		
Сахалинская область	43 244,44	73 833,55	30 589,11	70,7%
г. Москва	7 157,59	9 915,66	2 758,06	38,5%
Республика Ингушетия	2 449,27	3 071,86	622,59	25,4%
Еврейская автономная область	3 478,43	4 215,61	737,18	21,2%
Республика Алтай	5 177,29	6 251,94	1 074,66	20,8%
Псковская область	8 872,76	10 219,50	1 346,74	15,2%
Кабардино-Балкарская Республика	4 669,89	5 327,74	657,85	14,1%
Ненецкий автономный округ	6 494,99	7 358,80	863,81	13,3%
Тюменская область	55 307,50	62 131,62	6 824,13	12,3%
г. Санкт-Петербург	7 397,43	8 207,99	810,56	11,0%

Если рассмотреть детально состав собственных доходов местных бюджетов субъектов Российской Федерации за прошедший год — наблюдается следующая ситуация. Объем поступившего в 2014 году в местные бюджеты земельного налога превышает уровень 2013 года на 12,7% и составляет 155,3 млрд. рублей. Объем налога на имущество физических лиц увеличился на 17,2% с 19,8 млрд. рублей до 23,2 млрд. рублей. Удельный вес поступлений от земельного налога в налоговых доходах увеличился с 13,2% до 16,0%, а от налога на имущество физических лиц увеличился с 1,9 % до 2,4 процента⁶.

⁵ Министерство финансов РФ. Финансовые взаимоотношения с регионами и муниципальными образованиями. Мониторинг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. [Электронный ресурс] URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 27.09.2015 г.).

⁶ 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] URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения: 15.07.2015 г.).

Анализ показателей налоговых поступлений в местные бюджеты свидетельствует о том, что их основным бюджетонаполняющим налогом является именно налог на доходы физических лиц. Его удельный вес в налоговых доходах бюджетом муниципального уровня в 2014 году составил 63,5% или 615,8 млрд. рублей.

По мнению автора, в целях мобилизации собственных доходных источников местных бюджетов в ближайшее время следует:

- провести работу по совершенствованию системы учета земельных участков;
- разработать взвешенную систему льготного налогообложения по местным налогам или рассмотреть возможность компенсации выпадающих доходов местным бюджетам;
- ввести систему уплаты налога на имущество физических лиц объектов, оформленных как недостроенные, или повышать земельный налог на участки, занятые такими объектами;
- повысить качество функционирования системы налогового администрирования и межведомственного взаимодействия с Федеральной налоговой службой России и иными регистрирующими органами.

Используемые источники

1. Карчевская С.А. Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе / С.А. Карчевская // Финансы. — 2009. — № 8. — С. 15—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] URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения: 15.07.2015 г.).
4. Горский И.В., Лебединская Т.Г. Налоговая составляющая бюджета в условиях экономического кризиса / И.В. Горский, Т.Г. Лебединская // Финансы. — 2009. — № 10. — С. 44—47.
5. Пронина Л.И. Финансы муниципальных образований в условиях кризиса / Л.И. Пронина // Финансы. — 2009. — № 7. — С. 10—13.
6. Министерство финансов РФ. Финансовые взаимоотношения с регионами и муниципальными образованиями. Мониторинг субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. [Электронный ресурс] URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 27.09.2015 г.).