

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

**Н. П. Чупейкина**, студентка 5 курса специальности «Финансы и кредит» ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва»

**Ю. Ю. Филичкина**, канд. экон. наук, доцент, преподаватель кафедры «Финансы и кредит» экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва»

*В ходе работы авторами изучены труды российских экономистов по проблемам в области формирования доходов местных бюджетов. Проанализирована доходная часть местных бюджетов. Выявлены основные проблемы формирования доходов местных бюджетов и предложены мероприятия по их преодолению.*

Ключевые слова: бюджетная система, местный бюджет, налоговые доходы, неналоговые доходы, собственные доходы.

Любому государству для выполнения своих задач и функций необходимы денежные средства, обеспечивающие финансирование всей государственной деятельности. Поэтому в собственность государства направляется часть национального дохода страны в виде различных по своей юридической природе поступлений, за счет которых формируются государственные доходы. Достаточная обеспеченность государства финансовыми ресурсами – одно из необходимых условий эффективного функционирования системы государственной власти и, как следствие, успешного выполнения государством своих задач и функций. Поскольку само государство – учреждение постоянное, то и потребности его в финансовых ресурсах также явление постоянное.

Финансовое обеспечение муниципальных образований является одним из самых сложных вопросов, решение которых осуществляется органами местного самоуправления. На сегодняшний день существует значительное количество теоретических разработок в области бюджетной системы РФ, однако актуальность этой темы обусловлена тем, что окончательно не решена проблема муниципальных бюджетов как финансовой базы местного самоуправления. В связи с этим возникает необходимость систематического анализа муниципальных бюджетов как элемента бюджетной системы и переосмысления их значения и роли в формировании финансовых ресурсов местного самоуправления.

Особенностью российской бюджетной системы является превышение расходов бюджетов регионального уровня над их доходами и превышение доходов федерального бюджета над его расходами. То есть, бюджетная система РФ отличается концентрацией финансовых ресурсов на федеральном уровне при постоянном дефиците средств субфедеральных бюджетов. Процесс концентрации финансовых ресурсов в бюджетной системе РФ имеет тенденцию к усилению. По мнению российских ученых, эта тенденция противоречит общемиро-

вой практике, согласно которой в большинстве стран мира (за исключением Финляндии) федеральные бюджеты формируются с дефицитом, а доходы региональных бюджетов равны или превышают их расходы.

Под государственными доходами традиционно понимается часть национального дохода страны, обращаемая в процессе его распределения и перераспределения через различные виды денежных поступлений в собственность и распоряжение государства с целью создания финансовой базы, необходимой для выполнения его задач по осуществлению социально-экономической политики, обеспечению обороны и безопасности страны, а также функционирования государственных органов [5].

По нашему мнению, в рассмотренном определении понятия «государственный доход» есть некоторое упущение: указаны лишь денежные средства, выступающие в качестве государственных доходов. Вместе с тем государство может в результате товарообменной операции получить товарную продукцию или недвижимое имущество, стоимостное выражение которого можно отразить в соответствующих статьях бюджета. Здесь следует подчеркнуть, что основным моментом является извлечение дохода как в денежной, так и в натуральной формах. Также важен тот факт, что «все бюджетные правоотношения действуют в границах финансового года, но имеют возобновляющийся характер». В связи с этим в определении было бы целесообразно указать период времени, в течение которого получен данный государственный доход.

Существует и такое понятие как собственные доходы бюджетов, к ним относят налоговые доходы, неналоговые доходы, а также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций. Таким образом, к собственным доходам отнесены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и финансовая помощь из вышестоящих бюджетов. Расширительная трактовка собственных доходов бюджета, на наш взгляд, является ошибочной, поскольку доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, не соответствуют понятию «собственных» доходов. Такая трактовка собственных доходов бюджетов Бюджетным кодексом Российской Федерации усложняет анализ эффективности работы местных властей.

Существует ряд негативных моментов в области формирования доходной части местных бюджетов. Во-первых, региональные власти распоряжаются своей долей в федеральных налогах недостаточно ответственно. Во-вторых, почти полное отсутствие налоговых полномочий у региональных властей, не позволяет выполнить одно из необходимых условий эффективности бюджетной системы – обеспечить взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством-качеством получаемых населением бюджетных услуг, а также приводит к использованию нелегальных мер воздействия на налогоплательщиков. В-третьих, достаточно большой размер средств региональных и местных бюджетов, образованный за счет отчислений от федеральных бюджетов.

Основной объем налоговых доходов местных бюджетов дают налоги, полномочия по определению налоговых ставок, баз, льгот и нормативов распределения по которым имеет вышестоящий уровень власти (федеральные разделяемые налоги).

Основная задача местных налогов – создание стабильных доходных источников местных бюджетов, в полном объеме поступающих в распоряжение соответствующих территорий. Однако доля местных налогов в формировании доходов местных бюджетов неоправданно мала и не превышает, по оценкам специалистов, от 0,7% до 1,8% всех доходных источников местных бюджетов. В настоящее время нет единой методики исчисления местных налогов. В то же время федеральным законодательством установлены верхние пределы налоговых ставок по налогам, отнесенным к компетенции местных органов власти.

Сложившаяся тенденция централизации налоговых доходов не соответствует реальным потребностям подъема российской экономики и ее регионального звена. Она противоречит принципам бюджетного федерализма и, прежде всего, балансу интересов Федерации и ее субъектов в сфере финансово-бюджетных взаимодействий.

В последнее время увеличивается число законопроектов, предусматривающих расширение полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения. При этом данные полномочия порой решают не вопросы обеспечения жизнедеятельности населения, а напрямую связаны с реализацией государственных полномочий. И большинство таких законопроектов не только не учитывает специфику тех задач, которыми должно заниматься муниципальное образование, но и не предусматривает внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ. Это значит, что авторы законопроектов пытаются расширить полномочия местного самоуправления, не расширяя источников финансирования.

Следует отметить, что принятое в последние годы законодательство инициировало изменения, существенно затронувшие механизм финансового обеспечения местного самоуправления. Результатом стало сокращение доходов местных бюджетов. Одновременно БК РФ определил принцип самостоятельности бюджетов, а также принцип их сбалансированности. Это означает, что предусмотренные в бюджете минимально необходимые расходы должны обеспечиваться доходами, а при допустимом законодательством дефиците следует иметь источник его покрытия.

Кризисные явления, которые мы наблюдаем на протяжении последних трех лет, негативно сказались на доходах и сбалансированности местных бюджетов. Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2009 году составили 5,9 трлн. руб. при дефиците в 331 млрд. руб., что в шесть раз больше чем годом ранее. Дефицит местных бюджетов – 53 млрд. руб. Увеличение дефицита местных бюджетов привело к росту долговой нагрузки. В этой ситуации становится понятно, что без дотаций из федерального бюджета проблему финансового обеспечения местных бюджетов субъекты Федерации решить не смогут. Однако в 2010 году регионы получили в два раза (90 млрд. руб.) меньше дотаций на сбалансированность по сравнению с 2009 годом. Объем средств Фонда финансовой поддержки регионов составляет 396,9 млрд. руб. Рост по сравнению с 2009 годом незначительный – всего 6 % [3].

Наблюдаются следующие тенденции в области формирования местных бюджетов РФ:

- в 2009 году по сравнению с прошлым годом снизились налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов регионов более чем на 15 %. Наиболее значительное снижение доходов (до 40 %) наблюдалось в экономически развитых регионах;
- в 32 регионах произошло сокращение поступлений налога на доходы физических лиц. Причинами снижения сумм поступлений, начиная с октября 2008 года, являлись: полная или частичная остановка производства; уменьшение фонда оплаты труда; сокращение численности работников; и, как следствие, неуплата налога в бюджет;
- по состоянию на 1 декабря 2009 года государственный долг субъектов Федерации составил 818,5 млрд. рублей;
- доля безвозмездных поступлений в доходах муниципальных образований за 9 месяцев 2009 года возросла и составила 60 %, или 999,5 млрд. рублей;
- по состоянию на 1 октября 2009 года налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов сократились по сравнению с соответствующим периодом 2008 года на 36,2 млрд. рублей, или на 5,2 процента.

Доходов местных бюджетов очень часто недостаточно даже для покрытия текущих расходов, не говоря уже о капиталовложениях. Согласно данным официальной бюджетной отчетности общий объем утвержденных на 2009 г. доходов местных бюджетов составляет 2354,6 млрд. руб., что ниже уровня исполнения 2008 г. на 2,4% или 57 млрд. руб. В то время как общий объем расходов, запланированный на 2009 г., составил 2496,3 млрд. руб., что выше уровня 2008 г. на 3,1% или 74,1 млрд. руб. Следует отметить, что при наличии дефицита местных бюджетов по состоянию на 01.01.2009 г. в объеме 10,6 млрд. руб., на 2009 г. запланирован дефицит в размере в 141,7 млрд. руб.

Собственные доходы местных бюджетов, направляемые муниципальными образованиями на решение вопросов местного значения, утверждены в объеме 1761,3 млрд. руб., что ниже уровня 2008 г. на 6,3% или 118,8 млрд. руб. Информация о динамике собственных доходов муниципальных образований в разрезе федеральных округов представлена в табл. 1.

Т а б л и ц а 1

**Собственные доходы местных бюджетов, млрд. руб.**

Наименование федерального округа	2008 год (исполнение)	2009 год (уточненный план)	Темп роста 2009/2008
Центральный федеральный округ	328,7	346,0	105,2%
Северо-Западный федеральный округ	162,3	153,5	94,6%
Южный федеральный округ	227,3	219,3	96,5%
Приволжский федеральный округ	353,8	343,3	97,0%
Уральский федеральный округ	335,6	241,4	71,9%
Сибирский федеральный округ	311,5	288,0	92,5%
Дальневосточный федеральный округ	160,9	169,8	105,5%
Всего по Российской Федерации	1 880,1	1 761,3	93,7%

Наибольшие собственные доходы имеют бюджеты Центрального федерального округа, Приволжского федерального округа, Уральского федерального округа и Сибирского федерального округа. Согласно фактическим данным на 1 июля 2009 года доходы местных бюджетов исполнены в объеме 1093 млрд. рублей, что выше показателей за аналогичный период 2008 года на 0,5 % или 5,3 млрд. рублей.

В общем объеме запланированных на 2009 г. собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы составляют 41,6% (732,8 млрд руб.). В 33 субъектах Российской Федерации удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов превышает среднее значение по Российской Федерации. Наибольшая доля налоговых доходов по плановым показателям отмечается в местных бюджетах Краснодарского края (61,5%). Липецкой области (60,6%), Калужской области (57,0%), Самарской области (56,1%), Тульской области (53,5%). В 50 субъектах РФ удельный вес налоговых доходов в общем объеме планируемых собственных доходов ниже среднего уровня по Российской Федерации. Наименьшая доля налоговых доходов по плановым показателям отмечается в местных бюджетах Республики Саха (Якутия) (20,3%), Республики Тыва (21,3%), Чукотского автономного округа (21,6%) [10].

Удельный вес местных налогов в налоговых доходах бюджетов муниципальных образований составляет 12,4% (90,7 млрд руб.), в том числе земельного налога – 11,1%, налога на имущество физических лиц – 1,3%. Объем планируемых на 2009 г. поступлений земельного налога превышает уровень 2008 г. на 9,8% и составляет 81 млрд руб. Налог на имущество физических лиц запланирован в сумме 9,7 млрд руб. или с ростом к уровню 2008 г. на 9% .

Поступления налогов и сборов в территориальный бюджет Республики Мордовия за январь-апрель 2010 года составили 3816 млн р., что на 565,1 млн р. или на 17 % больше, чем в соответствующем периоде прошлого года. По налогам, зачисляемым в доход территориального бюджета Республики Мордовия, основная доля обеспечена поступлениями налога на доходы физических лиц 37,7 %, налога на прибыль организаций 22,3 %, имущественных налогов 21,3 %, акцизов по сводной группе 9,6 % и специальных налоговых режимов 8,4 %. По сравнению с аналогичным периодом предыдущего года наблюдается увеличение поступлений по НДФЛ на 87,9 млн р. или на 7 %, по имущественным налогам на 100 млн р. или на 14 %, по акцизам на 46,5 млн р. или на 14 % и по специальным налоговым режимам на 40,2 млн р. или на 14 % и по налогу на прибыль на 284,8 млн р. или на 22 % [10].

В формировании доходной части территориального бюджета Республики Мордовия за январь-апрель 2010 года доля муниципальных бюджетов составила 24,2 %, доля республиканского бюджета – 75,8 % (в январе-апреле 2009 года – 26,5 % и 73,5 %, соответственно). За рассматриваемый период в республиканский бюджет поступило 2892,9 млн р., или 128,2 % к уровню соответствующего периода 2009 года. Плановые показатели по мобилизации налоговых доходов по республиканскому бюджету Республики Мордовия за январь-апрель 2010 года выполнены на 111%. В местные бюджеты за январь-апрель 2010 года поступления администрируемых доходов составили 923,1 млн р., или 107,1% к

январю-апрелю 2009 года. Прогнозные показатели по мобилизации налогов в муниципальные бюджеты выполнены на 99 % [10].

Неналоговые доходы и доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности поступили в плановых и сверхплановых суммах, но их доля в общем объеме доходов незначительна.

Следует отметить, что основная сумма всех налоговых поступлений в бюджет РМ в 2010 гг. обеспечивалась за счет возрастающей доли налогов на прибыль, налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. За последний год доля данных налогов увеличилась на 29 % по сравнению с предыдущим периодом.

В настоящее время существует множество нерешенных проблем, связанных с формированием налоговых доходов региональных бюджетов. Так, более устойчивые налоговые доходы закреплены за федеральным бюджетом (НДС, таможенные пошлины, акцизы). За региональным бюджетом закреплены трудно образуемые и трудно собираемые налоги. Суммы же местных налогов очень малы и не могут обеспечить финансирование более 80% всех затрат страны на социальную политику.

Местное самоуправление согласно Конституции Российской Федерации составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, оно призвано обеспечить сочетание государственных интересов и интересов каждого отдельно взятого муниципального образования (муниципального района, городского округа или поселения). К компетенции органов местного самоуправления относится решение вопросов местного значения, связанных с созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения. В этих целях Конституцией РФ закреплен и обязательный порядок наделения органов местного самоуправления необходимыми материальными и финансовыми ресурсами. На практике указанное положение не реализовывалось в полной мере: зачастую имеющиеся в распоряжении муниципальных образований финансовые ресурсы явно не обеспечивали решения вопросов местного значения. Кроме того, за органами местного самоуправления была закреплена значительная доля государственных полномочий, не подкрепленная адекватным количеством бюджетных средств. Это порождало такие проблемы, как повсеместный бюджетный дефицит; высокая степень зависимости муниципальных образований от решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; низкая степень использования потенциала местных налогов; неэффективная эксплуатация муниципального имущества; неразвитость малого бизнеса, провоцирующие общее снижение налогового потенциала муниципальных образований.

Органы местного самоуправления поставлены в полную зависимость от решений федеральных и региональных органов власти, отчислений от налогов, дотаций и субвенций, которые они получают из вышестоящих бюджетов. Самостоятельность бюджетов муниципальных образований обеспечивается уровнем собственных доходов, т.е. основой самостоятельности местных бюджетов должны стать местные налоги и сборы.

Таким образом, в условиях снижения поступлений доходов в бюджеты РФ и увеличения расходных обязательств проблема финансовой несбалансированности бюджетов может стать еще более острой. Анализируя сложившуюся ситуацию, по нашему мнению, если государство нацелено на решение бюджетных проблем, а так же на возвращение ростков научно-технического прогресса, то развитие регионов и муниципальных образований должно быть одной из приоритетных задач правительства.

Разделение налогов между разными уровнями бюджетной системы практикуется в нашей стране, поскольку такая система имеет свои достоинства: достаточно проста в регулировании пропорций между доходами федерального и региональных бюджетов в тех случаях, когда меняется соотношение расходов; заинтересованность региональных властей в сборе федеральных налогов. Однако специфика воплощения системы расщепляемых налогов в России, привела в основном к негативным последствиям. Во-первых, региональные власти относятся к своей доле в федеральных налогах, как к «чужим» деньгам, и распоряжаются ими недостаточно ответственно. Во-вторых, почти полное отсутствие каких-либо налоговых полномочий у региональных властей не позволяет выполнить одно из необходимых условий эффективности бюджетной системы - обеспечить взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством/качеством получаемых населением бюджетных услуг, а также приводит к использованию нелегальных мер воздействия на налогоплательщиков (созданию разного рода внебюджетных фондов, введению сомнительных дополнительных сборов). В-третьих, слишком частые изменения пропорций разделения налогов между уровнями бюджетной системы привели к незаинтересованности региональных властей наращивать собственную налоговую базу, показывать ее в отчетности. В-четвертых, повышение собираемости налогов было подменено использованием в регионах денежных суррогатов с целью повысить свою долю в федеральных налогах [8].

Разграничение налогов (налоговых полномочий) и доходных источников между органами власти разных уровней должно базироваться на следующих принципах:

- налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на всей территории страны единого экономического и налогового пространства; доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами;
- чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом;
- чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности, тем выше должен быть статус данного налога;
- региональные и местные налоги не вправе препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг;
- региональные и местные налоги не должны «экспортировать» налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

В последние годы в системе распределения налоговых источников был достигнут существенный прогресс с точки зрения создания предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

В 2011 году в большинстве муниципальных образований местные бюджеты формируются в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ и их финансовое положение существенно не улучшится. В результате значительного наращивания заимствований расходы на обслуживание госдолга субъектов РФ в 2010 году оцениваются вдвое выше, чем в 2009 году, расходы на обслуживание муниципального долга возросли в 1,5 раза.

В сложившейся ситуации необходимо проведение следующих мероприятий приводящих к повышению эффективности управления доходами бюджета субъекта Российской Федерации и муниципального образования:

- пересмотреть действующие налоговые ставки и льготы по местным налогам в части упорядочения и сокращения неэффективных налоговых льгот;
- ввести дифференцированный подход к нормативам налогов в зависимости от географического положения регионов и природных особенностей, например, увеличить с 30% до 50% норматив налога на доходы физических лиц, зачисляемого в местные бюджеты, предусмотреть зачисление в местные бюджеты 50% сумм транспортного налога и налога на имущество организаций, 90% единого налога, взимаемого с применением упрощенной системы налогообложения, 80 % налога на добычу полезных ископаемых;
- дополнить новым видом платежа (налогом на доходы индивидуальных предпринимателей) статью 15 Налогового кодекса;
- внести изменения в Налоговый кодекс, предоставив право субъектам Российской Федерации устанавливать сроки уплаты транспортного налога для налогоплательщиков – физических лиц в течение налогового периода в целях снижения задолженности по налогам.
- расширить налоговые полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- законодательно закрепить основные доходные источники (собственные налоги, отчисления от налоговых поступлений) за региональными и местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе в соответствии с установленным разграничением расходных полномочий и обязательств;
- сократить масштабы расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы, предусматривая при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов в бюджеты одного уровня;
- отказаться от практики централизации поступлений по региональным и местным налогам в вышестоящие бюджеты;
- обеспечить уплату налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, по месту фактической деятельности предприятий, ввести



правовые и финансовые механизмы по противодействию недобросовестной налоговой конкуренции.

Таким образом, в современных условиях одной из основных проблем муниципальных бюджетов является несоответствие размеров собственных доходных источников муниципальных бюджетов объему их расходных обязательств, что выражается в недостатке финансовых ресурсов для развития инфраструктуры муниципальных образований, выполнения ими своих функций, предоставления населению социальных услуг. До тех пор, пока существующие проблемы формирования доходов местных бюджетов не будут решены, нельзя будет говорить о достижении окончательных результатов реформы местного самоуправления в РФ.

#### Библиографические ссылки

1 Бюджетный Кодекс Российской Федерации. [Электронный ресурс] : (с изм. и доп.) // Гарант [сайт информ. – правовой компании]. – [М., 2010]. Режим доступа <http://www.garant.ru/>

2 Письмо Минфина России от 15.12.2006 № 06-04-08/01-161 «Методические рекомендации по организации мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов».

3 Горшенина О. В. Обеспечение финансовой устойчивости местных бюджетов в современных условиях / О. В. Горшенина // Журнал "Бюджет". – №12. – 2009 г.

4 Горшенина О. В.. Региональные и местные бюджеты: проблемы и их решения / О. В. Горшенина // Журнал «Бюджет». – №6. – 2010 г.

5 Прошунин М. Доходы государства: финансово-правовая характеристика / М. Прошунин, А. Батяева // Журнал "Бюджет". – №4 апрель 2007 г.

6 Федоров М. Е. Проблемы формирования доходов бюджета субъекта / М. Е. Федоров // Журнал научных публикаций докторантов и аспирантов. – №9. – 2008 г.

7 Хамидуллина Г. Р. Актуальные проблемы формирования доходов бюджетов муниципальных образований / Г. Р. Хамидуллина // Журнал "Бюджет". – №11. – 2008 г.

8 Сайт Бюджетная система Российской Федерации [Электронный ресурс]: – Режим доступа <http://www.budgetrf.ru>

9 Сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] : – Режим доступа <http://www.minfin.ru>

10 Сайт Управления Федеральной налоговой службы по Республике Мордовия [Электронный ресурс] : – Режим доступа <http://www.r13.nalog.ru>