

Финансовые возможности обеспечения расходных обязательств органов местного самоуправления

В статье выполняется оценка финансового обеспечения расходных обязательств органов местного самоуправления. Выявляются проблемы, требующие незамедлительного решения и состоящие в снижении финансовой автономии муниципальных образований и возрастании их зависимости от решений и финансовой помощи вышестоящих бюджетов.

Местное самоуправление, доходная база местных бюджетов, финансовая обеспеченность, финансовая поддержка.



**Татьяна Игоревна
БАРАШЕВА**

кандидат экономических наук, доцент по специальности, зав. сектором
Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН
barasheva@iep.kolasc.net.ru

Расходные полномочия муниципальных образований образует совокупность их прав и обязанностей по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса, определению направления и объёмов расходования средств. Полное и качественное исполнение расходных обязательств непосредственно связано с финансовым обеспечением органов местного самоуправления, принципы организации которого были трансформированы в ходе реализации реформы местного самоуправления и межбюджетных отношений.

За 2000 – 2008 гг. объём средств в текущих ценах, аккумулируемых в бюджетах муниципальных образований, существенно вырос, в сопоставимых условиях – сократился. Общий объём доходов бюджетов муниципальных образований Мурманской области составил 25,8 млрд. руб. или 1,1% в общих доходах муниципальных образований Российской Федерации. Распределение доходов по типам муниципальных образований области в 2008 г.,

как и в предыдущие годы, характеризуется неравномерностью: в бюджеты городских округов поступило 77,1%, в бюджеты муниципальных районов – 18%, в бюджеты поселений – 4,9% (таблица). Следует заметить, что в отличие от ситуации в Российской Федерации распределение доходов между муниципалитетами Мурманской области осуществляется более неравномерно, это обусловлено дифференциацией социально-экономического развития городов, присутствием градообразующих предприятий на территории городских округов.

В ходе преобразований значительному изменению подверглись элементы структуры доходов местных бюджетов. Городские округа, располагавшие высоким налоговым потенциалом и обеспечивавшие в дореформенный период до 70 – 90% собственных средств в доходах бюджетов, к 2006 г. лишились собственных доходов, их объём сократился в 1,5 – 3,5 раза (рис. 1).

В муниципальных районах, в которых уровень развития экономики не превышал среднеобластного значения, удельный вес

Удельный вес доходов местных бюджетов в разрезе основных типов муниципальных образований, %

Типы муниципальных образований	2007 г.		2008 г.	
	Российская Федерация	Мурманская область	Российская Федерация	Мурманская область
Городские округа	53,2	75,8	51,7	77,1
Муниципальные районы	39,9	19,4	39,8	18,0
Города федерального значения	0,5	-	0,5	-
Городские поселения	2,6	3,9	4,0	4,0
Сельские поселения	3,8	0,9	4,0	0,9
Итого	100	100	100	100

Источник: Расчёты автора по данным статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009».

собственных источников бюджета снизился в 1,5 – 2 раза (рис. 2). Наиболее низкие показатели отмечаются среди городских округов закрытых административно-территориальных образований (рис. 3).

Экономический рост в стране в 2000-х гг. в целом стимулировал увеличение налоговых платежей в бюджетную систему РФ, но для бюджетов муниципальных образова-

ний он практически не принёс существенного положительного эффекта. Доля налоговых платежей неуклонно сокращалась и лишь с 2007 г. начали отмечаться отдельные позитивные сдвиги.

Сужение налоговой базы местных бюджетов обусловлено, прежде всего, выведением из российской налоговой системы ряда местных налогов. В год принятия

Рисунок 1. Удельный вес собственных источников в доходах городских округов, %

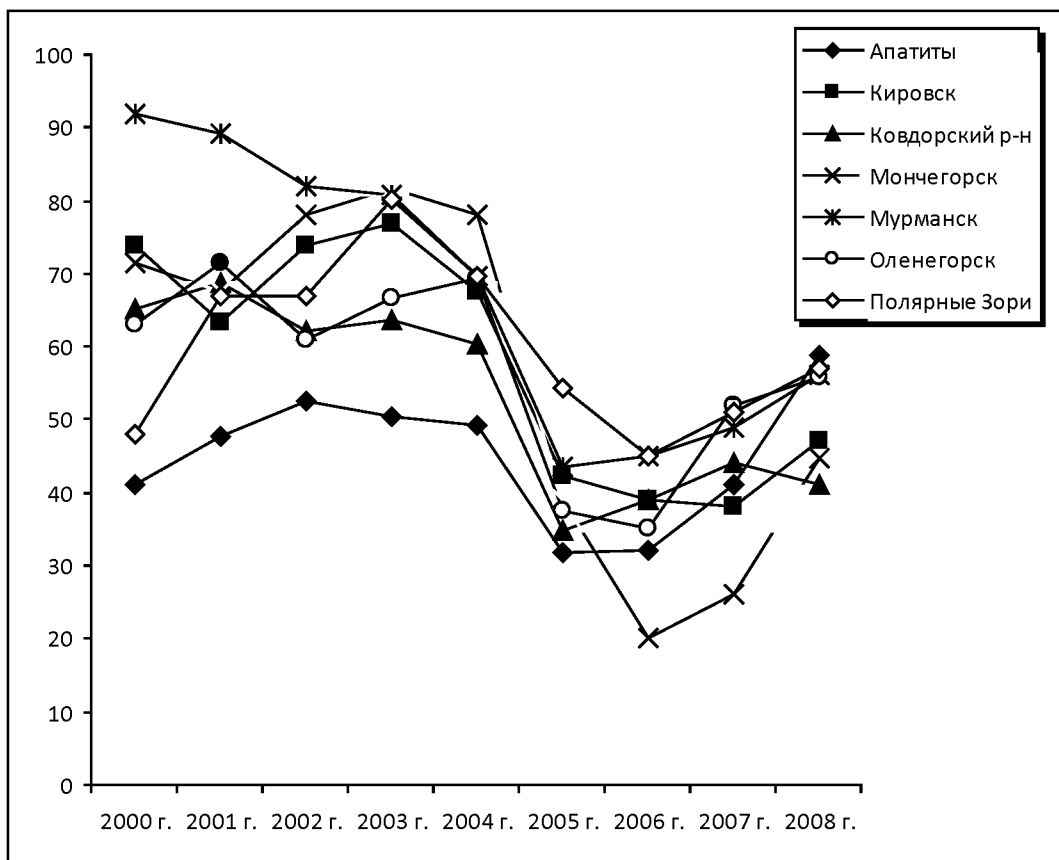


Рисунок 2. Удельный вес собственных источников в доходах муниципальных районов, %

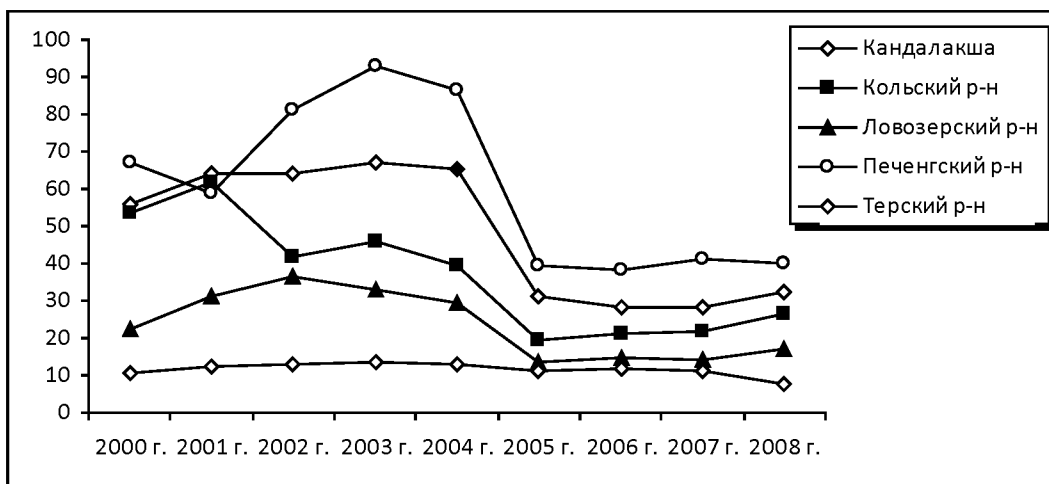
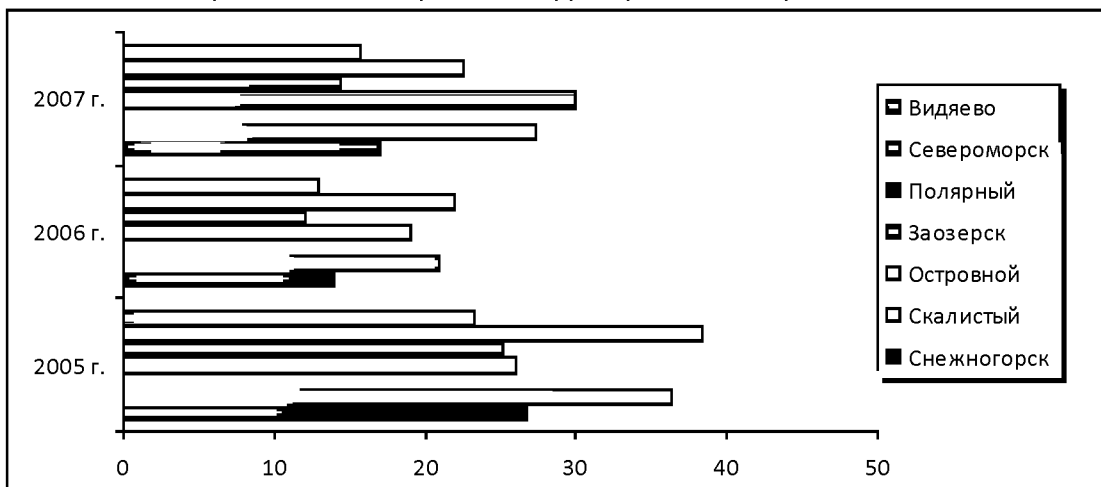


Рисунок 3. Удельный вес собственных доходов в доходах бюджетов закрытых административно-территориальных образований, %



Налогового кодекса (НК) число местных налогов было сокращено с 26 до 5 единиц, после вступления в силу изменений НК (с 2005 г.), на муниципальном уровне действующих налогов осталось два. Их удельный вес в налоговых доходах колеблется в пределах 1,5 – 12%.

Для расширения налоговой автономии муниципальных властей Бюджетный кодекс (БК) закрепил на постоянной основе новые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты муниципальных образований, различающиеся по типам муниципалитетов. Наряду с этим БК наделил полномочиями субъект РФ по передаче на муниципальный

уровень доли налогов, поступающих в региональный бюджет. Областным законом за местными бюджетами было закреплено два региональных налога (транспортный налог и налог на игорный бизнес) и около 10% от НДС сверх установленного норматива. Выполненные меры несколько повысили налоговую составляющую в доходах муниципальных образований Мурманской области, но объём собранных средств не позволил в полной мере компенсировать потери местных бюджетов от выпадающих местных налогов и в дальнейшем уровень собственных доходов уменьшился.

Выбор такого механизма, как передача на местный уровень нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, является справедливым, поскольку субъекты РФ формируют налоговую надстройку с учётом региональных особенностей дифференциации налогового потенциала по типам муниципальных образований и возможностей органов местного самоуправления реально влиять на базу налогообложения и собираемость налогов. Однако недостаточно активное его применение в субъектах РФ связано с наличием низкой налоговой составляющей в самих региональных бюджетах и вынуждает субъектов РФ ориентироваться на передачу финансовой помощи местным бюджетам.

Установление закреплённых налогов (налога на доходы физических лиц, единого налога на вменённый доход, единого сельскохозяйственного налога) в качестве основных бюджетобразующих источников для местных бюджетов оценивается положительно, поскольку позволяет органам местного самоуправления прогнозировать объёмы их поступления и самостоятельно планировать расходование собранных средств. Вместе с тем закрепление дифференцированных нормативов по налогам между типами муниципальных образований стало одной из главных причин неравномерности распределения налоговых доходов между бюджетами городских округов, муниципальных районов и поселений, а также различий в структуре их налоговых доходов.

Бюджеты поселений представлены узким перечнем налогов, нормативы отчислений по которым являются минимальными. В итоге низкий объём налоговых поступлений, формируемый в основном налогом на доходы физических лиц (НДФЛ), земельным налогом, доходами от продажи и использования имущества,

и высокая доля безвозмездных перечислений создают риск устойчивости бюджетов поселений.

В бюджете муниципальных районов основу составляют: НДФЛ – 70,8%, налоги на совокупный доход – 6,2%, транспортный налог – 5,9%. Сосредоточение в бюджете легко прогнозируемых налогов – НДФЛ, а также ЕНВД, которые в совокупности обеспечивают до 77% налоговых доходов, определяет несколько большую устойчивость бюджетов муниципальных районов в отличие от поселений.

Структура доходов городских округов может быть признана наиболее диверсифицированной и показана следующими значимыми в бюджете налогами: НДФЛ – 61%, земельный налог – 4,2%, налоги на совокупный доход – 5%, транспортный налог – около 6%, налог на игорный бизнес – около 5%. Установление БК удельного веса закреплённых налогов как суммы нормативов поселений и районов обеспечило наибольшую устойчивость бюджетов городских округов среди групп муниципалитетов. При этом развитая налоговая база по НДФЛ, обеспеченная функционированием на территории городских округов крупных, средних и малых предприятий, обусловила сравнительно высокую наполняемость их бюджетов по данному налогу.

История возникновения и функционирования муниципальных образований ЗАТО, наделённых статусом городского округа, предопределила проблемы доходной базы их бюджетов. Ограниченная налоговая база обуславливает низкую степень устойчивости бюджетов городских округов ЗАТО.

Наряду с этим низкий уровень налоговых доходов как областного, так и местных бюджетов, а вместе с тем и недостаточная результативность собираемости налогов непосредственно связаны с особым подходом к построению налоговой системы

российского государства, выбором соотношения прямого и косвенного налогообложения.

С момента возникновения современной российской налоговой системы налоговые доходы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов формировались за счёт поступления как прямых, так и косвенных налогов. Сочетание двух видов налогов в бюджетах территорий, с одной стороны, обеспечивало достижение фискальных целей налогообложения за счёт применения косвенных налогов, с другой — позволяло реализовать регулирующие возможности прямых налогов. В последние годы основой нижестоящих бюджетов стали исключительно прямые налоги: налог на прибыль, налог на совокупный доход, налог на доходы физических лиц и налог на имущество. Помимо того, что процесс управления этими налогами передан федеральному уровню власти, их «собираемость» достаточно низка. «Собираемость» определяется уровнем доходов физических лиц — налогоплательщиков и результатами деятельности хозяйствующих субъектов, которые, в свою очередь, реагируют на изменение макроэкономической ситуации и, поскольку большинство предприятий области являются экспортноориентированными, зависят от конъюнктуры мировых цен на сырье. Так, в условиях финансово-экономического кризиса в наибольшей степени пострадали как региональный бюджет за счёт недопоступления налога на прибыль в связи со снижением цен на сырье, так и местные бюджеты по причине роста безработицы, повлёкшей за собой сокращение поступлений от налога на доходы физических лиц. В целом прямые налоги можно охарактеризовать как трудоёмкие с точки зрения сбора и контроля за правильностью их исчисления.

Напротив, в структуре федерального бюджета преобладают косвенные налоги, являющиеся фискальным инструментом,

обеспечивающим государственную казну доходами. Их сбор менее трудоёмкий и более легко контролируемый.

Сложности в консолидации прямых налоговых доходов, которые испытывают региональные и местные органы власти, усложняются сохранением практики установления и расширения перечня льгот федеральными законодательными органами как по федеральным, так и по региональным налогам. В частности, постоянно пересматриваются социальные, имущественные налоговые вычеты по налогу на доходы физических лиц; продолжают действовать федеральные льготы по налогу на имущество организаций; расширяется возможность использования амортизационной премии и т. д., что приводит к возникновению выпадающих налоговых доходов регионального и местных бюджетов.

Оценка размера собственных доходов на душу населения по муниципальным образованиям Мурманской области показала снижение данного показателя в 2005 г. по сравнению с дореформенным периодом и возрастание его уровня в последующие годы (рис. 4 и 5).

Выбор особого вида закреплённых налогов, зачисляемых в местные бюджеты, обусловил некоторое снижение дифференциации собственных доходов внутри муниципалитетов одной группы.

Вместе с тем создание муниципалитетов разного типа без учёта различий в их экономическом потенциале и установление неодинаковых нормативов по налогам относительно каждого типа муниципального образования стало причиной сохранения дифференциации собственных доходов между группами городов.

Более высокий уровень показателя обеспечен в городских округах, экономическая сфера которых представлена градообразующими предприятиями (за исключением г. Апатиты), формирующими достаточно ёмкую налоговую базу по НДС.

Рисунок 4. Собственные доходы на душу населения по городским округам, руб.

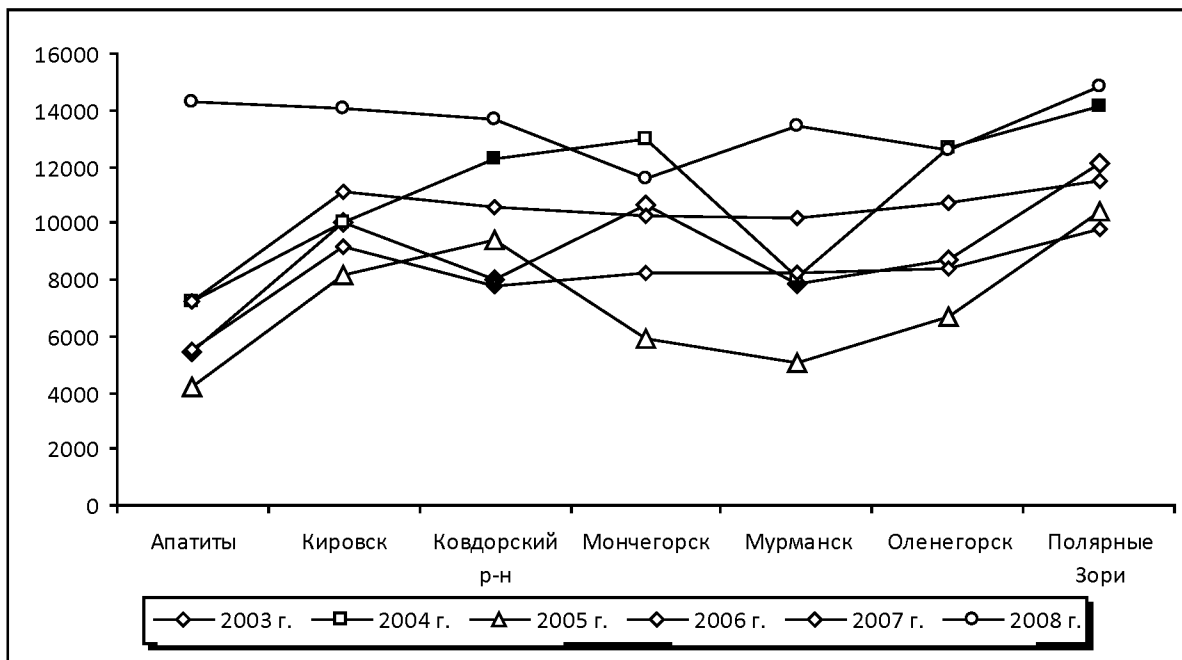
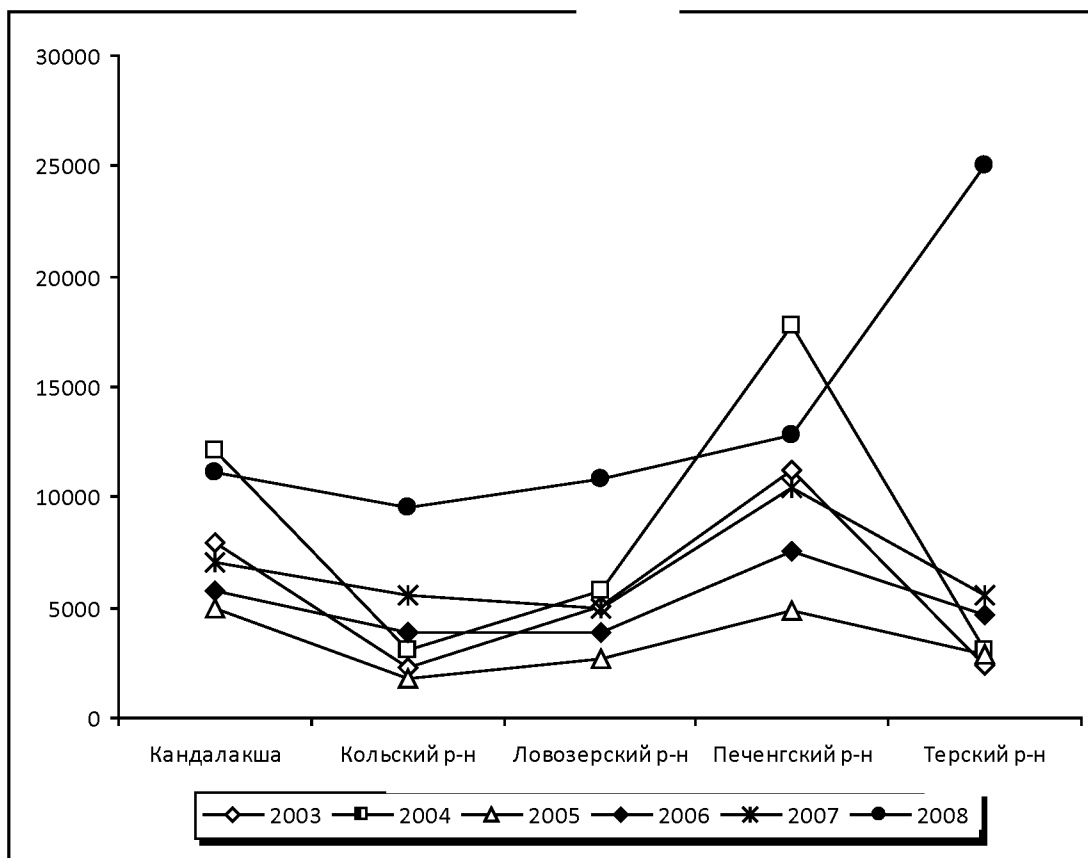


Рисунок 5. Собственные доходы на душу населения по муниципальным районам, руб.



В муниципальных районах уровень собственных доходов на душу населения несколько ниже, чем в городских округах, но при этом отклонение максимального значения собственных доходов от минимального в муниципальных районах более высокое. Причиной тому является включение муниципалитетов с неодинаковым экономическим потенциалом в группу муниципальных районов.

Таким образом, различия в налоговом потенциале, а также консолидация наиболее собираемых налогов в федеральном бюджете и передача на местный уровень более трудоёмких с точки зрения сбора и малопроизводительных с точки зрения доходности налогов стали очередной причиной финансовых проблем местных бюджетов.

Рассмотрение достаточности мобилизованных в местных бюджетах собственных доходов для финансирования расходных обязательств показало, что в дореформенный период уровень покрытия расходов собственными доходами был значительно выше, чем наблюдается в настоящее время. Налоги, отчисляемые градообразующим предприятием, обеспечивали финансирование от 60 до 80% всех расходных статей бюджета. В 2006 – 2008 гг. уровень покрытия расходов собственными доходами сократился в местных бюджетах до 40 – 45%, а в муниципалитетах, где отсутствует градообразующее предприятие, он не превышает 10 – 15%. После утраты местными бюджетами налога на прибыль и налога на имущество организаций крупные налогоплательщики реализуют своё участие в формировании доходов бюджетов косвенно, в основном через НДСЛ, удерживаемый с выплат работникам, а доходы местных бюджетов формируются в основном субъектами малого предпринимательства.

Для стимулирования экономической активности малых субъектов хозяйствования в целях расширения налоговой базы

органы местного самоуправления должны обладать необходимыми рычагами управления. Объем прав по регулированию элементов налогов, уплачиваемых малым бизнесом, выведен федеральным законодателем из сферы их полномочий. Так, по вменённому налогу, поступающему в местный бюджет от субъектов малого предпринимательства, сфера компетенции местных властей распространяется на установление видов предпринимательской деятельности и конкретизацию корректирующего коэффициента базовой доходности – К2, отражающего особенности предпринимательской деятельности.

Применительно к упрощённой системе налогообложения весь перечень существенных элементов налогообложения (налоговая база, ставка, льготы и др.) устанавливается федеральными законодательными органами без участия местных властей. За регионом сохранилось право вводить на территории упрощённый режим и регулировать отдельные элементы патентной системы.

Наступление финансового кризиса потребовало передачи дополнительных прав регионам для поддержки малого и среднего предпринимательства в субъектах РФ. К полномочиям региональных органов власти было отнесено регулирование ставки единого налога, тогда как логичнее данное право предоставить органам местного самоуправления, поскольку оказание содействия развитию малого и среднего предпринимательства является вопросом местного значения.

Таким образом, оценка норм законодательства свидетельствует об ограничении возможностей органов власти муниципальных образований в налоговой сфере, лишении их стимулов к созданию полноценной налоговой базы, формированию собственных финансовых источников.

Низкая наполняемость местных бюджетов налоговыми поступлениями вынуждает органы власти субъекта РФ выделять

средства для их поддержки в виде трансфертов. Объем безвозмездных перечислений в городских округах в среднем составляет 56%, в муниципальных районах — 75%, в поселениях — более 80% доходов бюджета. В структуре финансовой помощи стали преобладать целевые средства. Высокая доля субсидий (более 30%) свидетельствует об усилении влияния региональных властей на выбор приоритетов при финансировании муниципальных расходов. Рост удельного веса субвенций (40 — 60%) в доходах бюджетов муниципальных образований косвенно свидетельствует о снижении уровня фискальной автономии муниципалитетов по расходам и реализации через муниципальные образования государственной бюджетной политики.

Подводя итог, заметим, что финансовые проблемы муниципальных образований окончательно не были решены в ходе проводимых в стране реформ и ещё более обострились с наступлением финансово-экономического кризиса. Активное государственное участие в регулировании налогово-бюджетных правоотношений привело к снижению налоговой составляющей в местных бюджетах, сокращению степени диверсифицированности структуры налоговых доходов местных бюджетов, усилению зависимости органов местного самоуправления от решений и финансовых ресурсов вышестоящих уровней бюджетной системы РФ.

Для обеспечения стабильности финансовой ситуации на уровне муниципальных образований в целях исполнения органами местного самоуправления расходных обязательств необходимо на федеральном

уровне разработать меры по укреплению доходной базы местных бюджетов и развитию стимулов для эффективного управления финансами. В частности, необходимо укрепить систему местного налогообложения. Предлагается рассмотреть вопрос о придании статуса местным некоторым налогам, например транспортному налогу и единому налогу, действующему при упрощённой системе. Кроме того, практически всеми специалистами отстаивается мнение об установлении местного налога на недвижимость для городских округов и поселений, который будет полностью поступать в местные бюджеты и станет основным источником их дохода. Введение в действие налога потребует разработки системы льгот для лиц, относящихся к числу малообеспеченных граждан.

Целесообразно передать органам местного самоуправления дополнительные инструменты регулирования местных налогов. В частности, следует закрепить на долгосрочной основе, а не только на период финансового кризиса, именно за органами местного самоуправления возможность регулирования налоговой ставки единого налога при упрощённой системе налогообложения, что позволит учесть местные особенности и поддержать деятельность малых форм предпринимательства в приоритетных для города отраслях.

Действенными мерами на местах в целях укрепления финансовой базы муниципальных образований должно стать проведение ответственной бюджетной политики со стороны региональных и местных органов власти.

Литература

1. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009 [Электронный ресурс]: стат. сб. — Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/PA_1_0_S5/Documents/jsp/Detail_default.jsp?category=1112178611292&elementId=1138623506156
2. Отчёты об исполнении бюджета муниципальных образований Мурманской области на 2000 — 2007 гг.
3. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>
4. Налоговый кодекс Российской Федерации [Текст]. — М., 2005. — Ч. 1-2.