

УДК 336.14:35

Г.Р. ХАМИДУЛЛИНА,

доктор экономических наук, профессор

*Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет,
г. Казань*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В статье рассматриваются наиболее актуальные проблемы, возникающие в процессе формирования доходной базы муниципальных бюджетов, без решения которых невозможно говорить о достижении окончательных результатов реформы местного самоуправления в РФ.

Президент Республики Татарстан М.Ш. Шаймиев в своем Послании Государственному Совету Республики Татарстан от 12 ноября 2008 г. отметил: «В центре внимания республиканской власти и органов местного самоуправления прежде всего должны находиться вопросы, связанные с укреплением налоговой базы муниципальных образований, совершенствованием механизма их взаимодействия с государственными и общественными институтами, укреплением кадрового потенциала»¹.

Одной из характерных черт российской действительности, несмотря на регулярно принимаемые государством меры, является отставание России в формировании современного информационно-индустриального общества и в уровне благосостояния населения, что в первую очередь обусловлено слабостью финансово-бюджетного потенциала и недостаточной способностью существующих финансовых институтов формировать эффективную финансовую (и, в ее составе, – бюджетную) политику, которая отвечала бы реальным потребностям стра-

ны и содержала бы совокупность необходимых финансово-банковских инструментов, адаптированных к изменяющимся условиям и факторам развития отечественной экономики.

Кроме того, такая ситуация в стране усугубляется территориальной неоднородностью государства, обусловленной дезинтеграцией экономического пространства. Действительно, для России характерна значительная экономическая, социальная, природно-климатическая, и, соответственно, ресурсная дифференциация субъектов Федерации, а в их составе – муниципальных образований. Особенности социально-экономического развития территорий, структуры производственной сферы, демографические, национальные и другие различия находят свое отражение в функциональных особенностях органов власти городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений, а также существенной дифференциации муниципальных образований как в рамках одного субъекта РФ, так и по стране в целом. Все это, в свою очередь, приводит к различиям в структуре, количественном и качественном составе источников доходов бюджетов муниципалитетов.

Таким образом, назрела необходимость применения дифференцированного, но основанного на единых методологических принципах, подхода к определению порядка формирования со-

¹ Послание Президента Республики Татарстан М.Ш. Шаймиева Государственному Совету Республики Татарстан от 12 ноября 2008 г. URL: <http://president.tatar.ru/pub/view/4801>

ответствующих бюджетных доходов, что нашло свое отражение в ряде законодательных и нормативно-правовых актов, в частности, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г., одобренной постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584, Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг., утвержденной постановлением Правительства РФ № 249, а также в Концепции формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 г. и на среднесрочную перспективу, утвержденной Правительством РФ в июне 2006 г. В рамках реализации этих документов были приняты два основополагающих закона о разграничении полномочий между федеральным центром, региональными и муниципальными органами власти и самоуправления, внесены поправки в действующее федеральное законодательство: Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, целый ряд отраслевых законов. Внесенные изменения были основаны на принципах четкого разграничения полномочий, финансовой обеспеченности этих полномочий, а также ответственности за их выполнение.

Результатом преобразований стало формирование двухуровневой системы местного самоуправления, единой на всей территории России, четко определяющей перечни вопросов местного значения для каждого типа муниципальных образований, устанавливающей стабильное закрепление доходных источников, соответствующих расходным обязательствам, и разграничение налоговых полномочий. Главной идеей реформы, как отмечает А.Г. Степанов, «стал переход от «мягких» к «жестким» бюджетным ограничениям для каждого уровня бюджетной системы при реальном расширении законодательно установленной бюджетной автономии региональных и местных органов власти» [1, с. 72]. Были введены единые для каждого типа муниципальных образований нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов, устанавливаемые на постоянной основе; аналогичные тре-

бования стали предъявляться и к нормативам отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ.

Однако для обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований в современных условиях недостаточно только провозглашения принципов. Необходимо было обеспечить реальную финансовую основу для их реализации. А именно с этим, в частности, и возникли осложнения. Соответственно, с учетом многообразия условий российских регионов, с точки зрения баланса экономических интересов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, далеко не все положения принятого закона о местном самоуправлении в настоящее время можно оценить однозначно позитивно. Даже те положения Закона, которые в теории не подвергались сомнению, на практике могут реализовать свой положительный эффект только при условии соответствующего нормативно-правового и методического регулирования на федеральном и региональном уровнях и при наличии адекватного экономического, в том числе бюджетного, обеспечения функций муниципалитетов.

Предварительные итоги реализации муниципальной реформы, а также оценки формирования доходов муниципальных бюджетов в 2006–2008 гг. свидетельствуют о большом количестве проблем, связанных с практической реализацией реформы. Рассмотрим некоторые из них более подробно.

Во-первых, это несоответствие размеров собственных доходных источников муниципальных бюджетов, главным образом, сельских и поселковых, объему расходных обязательств соответствующих муниципальных органов. Такой ситуации не было даже на начальных этапах формирования системы местного самоуправления в России в рамках земской и городской реформы Александра II, подписавшего после отмены крепостного права указы о введении в действие Положения о губернских и уездных земских учреждениях (1864 г.) и Городового положения (1870 г.), когда в качестве основных принципов этих преобразований были названы выборность

власти и наличие реальной финансовой основы ее деятельности. В тот период, как отмечает О.С. Кириллова, «финансовые доходы местных бюджетов определялись в основном размерами земского обложения недвижимости, при этом до 60% всех собираемых с территории платежей оставалось в распоряжении земства, то есть городов и уездов, по 20% уходило в государственную казну и губернскую казну соответственно. Таким образом, покрытие необходимых расходных обязательств осуществлялось в основном за счет собственных источников доходов в виде поступлений от эксплуатации и реализации объектов недвижимости. В современных же условиях на долю поступлений от налогообложения, использования и реализации недвижимости в муниципальных образованиях приходится всего около 15% доходов» [2, с. 34].

Во-вторых, весьма спорной, на взгляд автора, является трактовка понятия «собственных» бюджетных доходов. В соответствии с действующей редакцией Бюджетного кодекса РФ, к числу собственных относятся не только налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в соответствующие бюджеты, но и основная масса безвозмездных перечислений муниципальным бюджетам. Этот подход основан на точке зрения ряда ученых по вопросу о собственности бюджетных средств, перераспределяемых между уровнями бюджетов в системе бюджетного регулирования (выравнивания уровней бюджетной обеспеченности). Однако, по мнению автора, такая постановка вопроса не является корректной, поскольку объем собственных средств бюджетов объективно не может и не должен ежегодно изменяться в зависимости от ряда субъективных факторов: оценки налогового потенциала территории, структуры бюджетных расходов, численности постоянного населения и т.п. Такое выравнивание степени бюджетной обеспеченности или софинансирование определенных бюджетных расходов не способствует укреплению финансовой автономии муниципальных бюджетов в отношении финансирования бюджетных обязательств органов власти муниципалитетов. К тому же, данный подход не только приводит к возникновению

индивидуальных настроений у территорий-доноров, но и снижает стимулы к наращиванию собственной доходной (в большей степени – налоговой) базы у территорий-реципиентов.

Оказание финансовой помощи муниципальным бюджетам в рамках межбюджетных отношений, на взгляд автора, должно стать логическим последствием использования внутреннего потенциала территории, мобилизации его резервов. В этих целях целесообразно разработать критерии группировки муниципальных образований по принципу примерного равенства потенциалов: экономического, бюджетного, налогового и других – и проводить последовательный мониторинг реализации (использования) этих потенциалов. Результаты мониторинга должны ложиться в основу распределения дотаций и субвенций между территориями. Это также может способствовать изменению приоритетов бюджетного регулирования, переходу от концепции «бюджетного выравнивания» территорий, что приводит к «распылению» бюджетных средств без достижения конечных результатов, к концепции реализации политики поляризованного развития. При этом финансовая помощь должна оказываться особо слабым муниципалитетам при усилении финансового контроля за ними, а основные средства должны идти на поддержку «точек роста» – определенных проектов, которые обеспечили бы новый качественный уровень развития не только отдельных муниципальных образований, субъектов Федерации, но и целых регионов.

В-третьих, несмотря на то, что определяющее значение в составе доходных источников бюджетов муниципальных образований принадлежит налоговым доходам, на практике получается так, что чем ниже уровень соответствующего бюджета в бюджетной системе страны, тем меньшее значение имеют налоговые платежи. Свое влияние на это оказывает уровень развития экономики территории, являющейся основой формирования налоговых баз. Недопустимо низкий уровень развития экономики большинства муниципальных образований в Российской Федерации не позволяет расти их налоговому потенциалу. Такая ситуация усугубля-

ется еще и тем, что после внесения изменений в принципы организации местного самоуправления в России, резко снизился уровень налоговой автономии органов муниципальной власти. Перечень местных налогов, а также механизмы их взимания не обеспечивают необходимого объема финансирования расходов бюджетов муниципальных образований. Полномочия муниципальных органов власти по регулированию налогов на местном уровне ограничиваются установлением размеров ставок в пределах, определенных федеральным законодательством, сроков уплаты и дополнительных налоговых льгот. Соответственно, дальнейшие изменения в налоговом и бюджетном законодательстве, на взгляд автора, должны быть направлены на обеспечение приоритетности формирования доходов местных бюджетов именно за счет тех доходных источников, в отношении которых органы власти муниципалитетов имеют как необходимые, так и достаточные полномочия.

В-четвертых, существующие в настоящее время проблемы, связанные с механизмом исчисления и взимания налоговых платежей, также отрицательно сказываются на формировании доходов муниципалитетов. В современных условиях доходы муниципальных бюджетов формируются за счет поступлений от следующих налогов: земельного налога, налога на имущество физических лиц, налога на доходы физических лиц по нормативу 30% (распределяемого, в свою очередь, между уровнями муниципальных бюджетов), единого налога на вмененный доход от определенных видов деятельности по нормативу 30%, единого сельскохозяйственного налога по нормативу 60% (распределяемого между уровнями муниципальных бюджетов).

Действующим налоговым законодательством предусмотрен значительный перечень льгот, снижающих поступления от земельного налога, являющегося практически основным значимым местным налогом, зачисляемым в бюджеты муниципальных образований. Причем, помимо льгот, предоставляемых федеральным законодательством, существуют льготы, устанавливаемые самими муниципальными органами власти. Кроме того, в связи с разра-

боткой и введением новых государственных земельных кадастров и исчислением на их основе земельного налога налоговая база по ним снизилась в ряде муниципальных образований более чем в два раза. В связи с этим было бы целесообразно усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков, а также рассмотреть вопрос о возможности адекватного периодического пересмотра кадастровой оценки стоимости земельных участков. После разграничения прав собственности на землю в 2006 г. часть земельных участков на территориях муниципалитетов перешла в региональную или федеральную собственность, была перераспределена между муниципальными образованиями. В связи с этим некоторые местные бюджеты потеряли до 60% поступлений от основного источника формирования доходов. Соответственно, следует более ответственно и обоснованно относиться к вопросу определения права собственности на те или иные территориальные ресурсы, являющиеся объектами налогообложения.

На протяжении ряда лет доля поступлений от налога на имущество физических лиц в доходах местных бюджетов остается незначительной. При этом действующим налоговым законодательством не определены сроки, в которые налогоплательщик обязан оформить право собственности на завершенное индивидуальное жилищное строительство. Отсутствие такого ограничения приводит к умышленному затягиванию налогоплательщиками оформления прав собственности на указанное имущество и, соответственно, к значительному снижению налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц.

Налог на доходы физических лиц является наиболее стабильным, равномерно распределенным по территории налогом, поэтому увеличение налогооблагаемой базы по нему имеет особенно важное значение для муниципальных образований. Однако и здесь существует ряд недостатков. В частности, уплата налога по месту работы, а не по месту жительства налогоплательщика приводит к тому, что местные бюджеты недополучают финансовые ресурсы для

развития инфраструктуры муниципальных образований и предоставления населению социальных услуг. Изменение порядка уплаты позволит, на взгляд автора, устранить существующее законодательное противоречие, когда уплата налога производится в бюджеты по месту работы, а налоговые вычеты (социальные, имущественные) по этому налогу предоставляются по месту проживания налогоплательщика, то есть возврат сумм налога осуществляется из того бюджета, в который он не поступал.

В-пятых, в настоящее время отсутствует корректная достаточная информация о налоговых базах муниципальных образований за исключением статистических показателей по отдельным налоговым платежам. Для формирования необходимой информационной базы данные должны предоставляться практически всеми основными администраторами доходов бюджетов. Для объективной оценки налогового потенциала муниципальных образований необходимо в обязательном порядке ввести всеобщую налоговую паспортизацию территорий. Налоговый паспорт муниципального образования должен обеспечивать единство в построении информационной базы данных на региональном и муниципальном уровнях. Вместе с тем он должен отражать особенности налоговой корзины муниципальных образований разного уровня.

Таким образом, в современных условиях одной из основных проблем муниципалитетов 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.

Список литературы

1. Степанов А.Г. К вопросу о совершенствовании межбюджетных отношений // Финансы и кредит. – 2006. – № 28. – С. 72-78.
2. Кириллова О.С. Особенности формирования и оценки бюджетного потенциала территорий в контексте муниципальной реформы в России // Финансы и кредит. – 2006. – № 25. – С. 32-37.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 31 июля 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая: Федеральный закон РФ от 5 августа 2000 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – № 32. – Ст. 3241.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.
6. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений: Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 34.

В редакцию материал поступил 19.11.08.

Ключевые слова: муниципальное образование, местное самоуправление, социально-экономическое развитие, «собственный» бюджетный доход, муниципальная реформа, налог.
