

ЭКОНОМИКА

УДК 336

Формирование доходной базы бюджетов муниципальных образований: анализ состояния, проблемы, направления совершенствования

И. Г. Кузьмин

*Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова*

E-mail: KuzminIG@yandex.ru

Научная статья

Исследуются теоретические и практические аспекты формирования доходной базы бюджетов муниципальных образований на современном этапе. Проведен анализ состава, структуры и динамики доходов бюджета городского округа г. Ярославля. Выявлены актуальные для современного этапа развития бюджетной системы проблемы формирования доходной базы бюджета на муниципальном уровне. Разработаны некоторые рекомендации по поиску новых путей формирования доходов бюджетов муниципального образования

Ключевые слова: бюджет; бюджетная система; бюджетная реформа; муниципальный бюджет; состав и структура доходов местного бюджета; порядок формирования доходов; анализ состояния доходной базы местного бюджета; проблемы и пути решения.

Formation of profitable base of budgets of municipalities: analysis of a state, problem, direction of improvement

I. G. Kuzmin

P. G. Demidov Yaroslavl State University

Scientific article

Theoretical and practical aspects of formation of profitable base of budgets of municipalities are investigated on is modern a stage. The analysis of structure, structure and dynamics of the income of the budget of the city district Yaroslavl is carried out. Developments of the budgetary system of a problem of formation of profitable base of the budget, actual for the present stage, at the municipal level are revealed. Some recommendations about search of new ways of formation of the income of budgets of municipality are developed.

Keywords: budget; budgetary system; budgetary reform; municipal budget; structure and structure of the income of the local budget; order of formation of the income; analysis of a condition of profitable base of the local budget; problem and solution.

В результате бюджетной реформы 2000-х годов сложилась новая структура бюджетной системы Российской Федерации. Особо это коснулось третьего уровня системы – местных бюджетов. К компетенции местных органов власти, наиболее тесно связанных с населением, в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года относится решение следующих вопросов местного значения: социальной защиты населения, образования, транспортного обслуживания, коммунального хозяйства и т.д. [1] Для решения этих задач исполнительный орган местного самоуправления (в дальнейшем сокращенно – МСУ) должен иметь устойчивый, сбалансированный бюджет. Ежегодно органы МСУ занимаются формированием доходной базы местных (муниципальных) бюджетов и при этом сталкиваются с рядом трудностей в процессе практического исполнения доходной части бюджетов, особенно в современных экономических условиях в стране. В связи с важностью выполнения запланированных в бюджетах расходов на нужды муниципальных образований (районов

и поселений) решение вопросов формирования доходной базы местных бюджетов приобретает особую актуальность.

Целью исследования является анализ практических аспектов формирования доходной части местных бюджетов, выявление современных проблем создания устойчивых сбалансированных бюджетов и разработка направлений совершенствования их доходной базы. Объектом исследования является бюджет городского округа Ярославль.

Действующая в стране система формирования доходов бюджетов всех уровней базируется на принципе единства. В российском финансовом законодательстве его смысл заключается в установке методов распределения всех налоговых и неналоговых доходов по трем уровням бюджетов бюджетной системы РФ: федеральному, региональным и местным.

Порядок формирования местного бюджета изложен в части III Бюджетного кодекса РФ [2]. Существует также большое количество иных законодательных и нормативных правовых актов на уровне государства и субъектов РФ, регулирующих отношения, связанные с формированием местного бюджета, в том числе его доходной части.

Формирование доходной базы местных бюджетов регулируется в основном на федеральном и региональном уровнях. Однако часть правовых актов, регламентирующих эти отношения, являются нормативными актами муниципальных образований. Они конкретизируют акты высших уровней власти. Так, в принятом муниципалитетом г. Ярославля Уставе города в разделе X установлены финансово-экономические основы городского самоуправления. Он закрепляет право города иметь собственный бюджет, формировать доходы бюджета в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ. В утвержденном Положении о бюджетном процессе в городе Ярославле регулируются бюджетные правоотношения, возникающие в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета, утверждения и исполнения бюджета, а также контроля над его исполнением. В соответствии с Бюджетным и Налоговым кодексами РФ и данным Положением составление проекта бюджета основывается на Прогнозе социально-экономического развития города Ярославля и Основных направлениях бюджетной и налоговой политики города Ярославля.

Доходная часть муниципальных бюджетов состоит из собственных средств муниципального образования, а также привлеченных в виде субвенций и заемных средств, что наглядно изображено на рис. 1.

К числу местных налогов и сборов в соответствии с Налоговым кодексом РФ (ст. 15) относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор. Последний введен с 1 июля 2015 года для малого бизнеса [3, ст. 410].

Налог на имущество физических лиц в настоящее время заменяется налогом на недвижимое имущество, что повлекло изменения в методике исчисления данного налога: вместо инвентаризационной стоимости имущества налоговая база теперь исчисляется в кадастровой оценке, которая приближена к рыночной стоимости.

В порядке эксперимента на этот налог переведены уже с 1 января 2015 года 28 субъектов РФ, в том числе Ярославская область. Срок уплаты данного налога за 2015 год установлен до 1 ноября 2016 года.

На рис. 1 перечислены и возможные неналоговые доходы местных бюджетов. Из перечня можно сделать вывод, что неналоговые доходы для муниципальных образований являются важным источником пополнения доходной базы бюджетов. На практике основными неналоговыми доходами местных бюджетов являются арендная плата за землю и иное муниципальное имущество, а также доходы от продажи этого имущества.

Доходная часть местного бюджета должна обеспечивать финансирование хотя бы минимальных расходов (по соответствующим нормативам) при решении вопросов местного значения. Однако в настоящее время большая часть муниципальных образований не имеет достаточного объема собственных средств в бюджетах. В таком случае к процессу формирования доходной части местных бюджетов подключаются

региональные власти. В соответствии с законодательством субъекты РФ имеют право устанавливать минимально необходимые расходы данных местных бюджетов, основываясь на нормативах финансовых затрат на единицу предоставляемых государственных услуг и на заданиях на предоставление этих услуг [4, с. 23–26].



Рисунок 1. Состав доходной части местных бюджетов в соответствии с законодательством РФ [1, ст. 41–47], [2, ст. 55–56].

Согласно ст. 47 Бюджетного кодекса РФ субвенции не относятся к собственным доходам местных бюджетов. Они предоставляются бюджетам муниципальных образований из бюджетов вышестоящих уровней на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов.

Доходным источником муниципальных бюджетов являются также доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Сюда относятся доходы муниципальных унитарных предприятий (МУП), а также поступления от оказания платных услуг бюджетными учреждениями.

Дополнительным источником покрытия недостатка собственных средств местного бюджета при превышении расходов по нормативам минимального бюджета являются заемные средства. Следует учитывать то, что заем – это доход временного характера, так как он должен быть возвращен в определенный срок. Заем осуществляется и путем выпуска муниципальных ценных бумаг в соответствии с федеральными законами от 22.06.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» и от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Проведенный автором анализ динамики и структуры поступления доходов в бюджет города Ярославля за 2012–2014 гг. показывает, что общая сумма доходов возросла на 30,3 %. При этом произошла реструктуризация по группам доходов: на первое место вышли безвозмездные поступления – их удельный вес возрос с 41 до 54 %. В то же время значительно снизилась доля налоговых доходов – с 43 до 32 %, а неналоговые доходы уменьшились, но не так существенно – с 16 до 14 %. Следовательно, возросла зависимость доходной базы городского бюджета от дотаций, субвенций и субсидий из областного, а частично и из федерального бюджетов, что свидетельствует о достаточно слабой собственной доходной базе.

Одной из главных причин такого положения, на наш взгляд, явились проблемы с налоговым администрированием на государственном уровне. Для современной России характерна централизованная модель бюджетного федерализма, когда самостоятельность функционирования нижестоящих звеньев бюджетной системы сведена к минимуму. В этих условиях финансирование муниципальных программ осуществляется в основном путем различных форм межбюджетного регулирования за счет централизованных ресурсов.

Проанализируем более детально структуру налоговых доходов городского бюджета (табл. 1):

Таблица 1

Состав, структура и динамика налоговых доходов бюджета города Ярославля за 2012–2014 года [4]

Наименование налогового дохода	2012 г.		2013 г.		2014 г.		Абсолютное изменение (+, –), млн руб.		Темп роста, %	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	2013/ 2012	2014/ 2013	2013/ 2012	2014/ 2013
Налог на доходы физических лиц	3 695	68,82	4 140	69,66	3 311	63,96	445	- 829	112,04	79,98
Земельный налог	1 054	19,63	1 128	18,98	1 105	21,34	74	- 23	107,02	97,96
ЕНВД для отдельных видов деятельности	401	7,47	421	7,08	421	8,13	20	0	104,99	0
Налог на имущество физических лиц	152	2,83	178	3,00	207	4,00	26	29	117,10	116,29
Прочие источники налоговых доходов	67	1,25	76	1,28	133	2,57	9	57	113,43	Увел. в 1,75 раза
Итого налоговые доходы	5 369	100	5 943	100	5 177	100	574	-766	110,69	87,11

За исследуемый период снижение поступлений среди налогов произошло в 2014 году по НДФЛ (на 829 млн руб., или на 20,02 %) и земельному налогу (на 23 млн руб., или на 2,04 %). По другим налогам наблюдается рост, кроме ЕНВД (он остался на том же уровне). Наибольший рост произошел по налогу на имущество физических лиц (на 29 млн руб., или на 16,29 %).

Неналоговые доходы не имеют твердо установленной ставки, к тому же в отличие от налогов они жестко не планируются. Проанализируем их состав, структуру и динамику (табл. 2).

Таблица 2

**Состав, структура и динамика неналоговых доходов бюджета
города Ярославля за 2012–2014 гг.**

Наименование неналогового дохода	2012 г.		2013 г.		2014 г.		Абсолютное изменение (+, -), млн руб.		Темп роста, %	
	млн руб.	струк- тура, %	млн руб.	струк- тура, %	млн руб.	струк- тура, %	2013/ 2012	2014/ 2013	2013/ 2012	2014/ 2013
Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	882	43,17	1 175	54,37	1 263	53,65	293	88	133,22	107,49
Платежи при пользовании природными ресурсами	24	1,18	24	1,11	49	2,08	0	25	0	увел. в 2 раза
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	957	46,84	837	38,73	824	35	-120	-13	87,46	98,45
Доходы от оказания платных услуг (работ) и компенсации затрат государства	45	2,2	31	1,43	104	4,42	-14	73	68,89	увел. в 3,3 раза
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	123	6,02	82	3,8	84	3,57	-41	2	66,67	102,44
Прочие источники неналоговых доходов	12	0,59	12	0,56	30	1,28	0	18	0	увел. в 2,5 раза
Итого неналоговые доходы	2 043	100	2 161	100	2 354	100	118	193	105,78	108,93

По данным табл. 2 следует сделать вывод, что наблюдается тенденция к росту неналоговых доходов за 2 года на 311 млн руб., или на 15,2 %. Более быстрыми темпами росли доходы от использования муниципального имущества – на 43,2 %, или на 381 млн руб. (293 + 88).

Безвозмездные поступления также проанализируем по составу, структуре и динамике (табл. 3).

Итак, общая сумма безвозмездных поступлений возросла с 5047 млн руб. в 2012 г. до 8696 млн руб. в 2014 г., то есть на 3649 млн руб., или на 72,3%. Темпы роста в 2013 г. и 2014 г. были примерно равны – свыше 30 %. Наибольший темп прироста произошел по субсидиям – с 620 млн руб. в 2012 г. до 1497 млн руб. в 2014 г., то есть в 2,4 раза. Особенно быстрый рост произошел в 2013 г. На втором месте – субвенции, они увеличились за два года соответственно с 4360 млн руб. до 7488 млн руб., то есть на 71,8 %.

Состав, структура и динамика безвозмездных поступлений бюджета города Ярославля за 2012–2014 гг.

Наименование неналогового дохода	2012 г.		2013 г.		2014 г.		Абсолютное изменение (+, -), млн руб.		Темп роста, %	
	млн руб.	структура, %	млн руб.	структура, %	млн руб.	структура, %	2013/2012	2014/2013	2013/2012	2014/2013
Дотации бюджетам городских округов	4	0,08	-	-	-	-	-4	-	-	-
Субсидии бюджетам городских округов	620	12,30	1 489	22,65	1 497	17,21	869	8	увел. в 2,4 раза	101,3
Субвенции бюджетам городских округов	4 360	86,40	5 075	77,19	7 488	86,11	715	2 413	116,4	147,6
Иные безвозмездные поступления	87	1,73	78	1,19	27	0,31	-9	-51	89,66	умен. в 2,9 раза
Доходы от возврата бюджетами и организациями безвозмездных поступлений, имеющих целевое назначение, прошлых лет	-	-	6	0,09	7	0,08	6	1	-	85,7
Возврат остатков безвозмездных поступлений прошлых лет	-26	-0,51	-73	-1,11	-323	-3,71	-47	-250	увел. в 2,8 раза	увел. в 4,4 раза
Итого безвозмездные поступления	5 047	100,00	6 575	100,00	8 696	100,00	1 528	2 121	130,3	132,3

Анализируя структуру безвозмездных поступлений, следует отметить, что основную долю (в 2014 году свыше 86 %) занимают субвенции. Доля субсидий в 2014 году увеличилась по сравнению с 2012 г. с 12,3 % до 17,2 %. Дотации практически отсутствовали в течение данного периода. Это можно оценить как положительный факт в том смысле, что дотации предоставляются без указания цели их использования, в отличие от субвенций и субсидий, что затрудняет контроль над эффективностью использования бюджетных средств, что особенно актуально в современных условиях.

На основе анализа практики формирования доходов бюджета по городскому округу г. Ярославль можно выделить следующие проблемы.

К числу основных проблем формирования доходной базы бюджета городского округа г. Ярославль относится несовершенство действующего механизма формирования доходов местных бюджетов. Федеральное законодательство ограничивает права органов местного самоуправления (в дальнейшем – МСУ) в установлении элементов местных налогов, в частности льгот по ним, которые фактически полностью регламентированы на федеральном уровне – в Налоговом кодексе РФ.

При администрировании земельного налога существует проблема коммуникации между различными государственными структурами. Так, отсутствует единая база, учитывающая все объекты обложения земельным налогом. Органы, отвечающие

за ведение государственного кадастра, не обладают полнотой сведений о земельных участках, их назначении и собственниках, которые должны представлять соответствующую информацию в налоговые инспекции. К тому же утвержденная методика кадастровой оценки земельных участков для целей налогообложения недостаточно учитывает особенности и месторасположение этих участков.

При администрировании налога на доходы физических лиц (в дальнейшем – НДФЛ) до сих пор существует проблема «серых зарплат», когда руководители организаций, для того чтобы уплачивать страховые взносы в государственные внебюджетные фонды в минимальном размере, предпочитают выплачивать своим работникам так называемую «зарплату в конверте». Решение этой проблемы может быть облегчено, когда снова восстановят единый социальный налог, который, наряду с НДФЛ, будут администрировать налоговые органы.

Федеральным законодательством также ограничены права органов МСУ в отношении администрирования единого налога на вмененный доход, однако 90 % поступлений от него зачисляется в местные бюджеты. Фактически органы МСУ могут влиять только на применение соответствующего корректирующего коэффициента К2 и выбор отдельных видов деятельности, подпадающих под уплату данного налога. На наш взгляд, постепенная замена этого налога патентной системой налогообложения положительно скажется на решении данной проблемы.

Для активизации перехода на патентное налогообложение необходимо вести активную информационную работу по разъяснению основных положений этого налогового режима. Благодаря этому можно не только увеличить число граждан, желающих открыть собственное дело, но и создать хорошую мотивацию для выхода «из тени» тем, кто занимается предпринимательской деятельностью без регистрации.

Для увеличения неналоговых доходов в местных бюджетах необходима, по нашему мнению, разработка комплекса мероприятий. Такими мероприятиями могут стать:

проведение инвентаризации имущества, в том числе земельных участков, находящегося в муниципальной собственности, для выявления неиспользуемого имущества и определения направлений его эффективного использования;

формирование и утверждение перечня имущества, сдаваемого в аренду для увеличения доходов местного бюджета;

своевременная корректировка размера арендной платы в связи с изменением рыночной стоимости сдаваемого в аренду имущества;

выявление неиспользуемых основных фондов, переданных муниципальным учреждениям, для принятия мер по сдаче их в аренду или продаже.

Необходимо отметить, что в последние годы в нашей стране много сделано для усиления финансовой самостоятельности органов МСУ, но вместе с тем остался ряд нерешенных проблем, о чем свидетельствуют и публикации в специальной литературе [5, с. 11–12]. Так, зависимость местных бюджетов от выделяемых из федерального и региональных бюджетов межбюджетных трансфертов пока еще высока [6, с. 14–20]. В общем объеме поступивших в 2013 году собственных доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты (без учета субвенций) составили 46,1 %, а налоговые и неналоговые доходы – 53,9 %. Из общего количества муниципальных образований в этом году только в 6,4 % доля межбюджетных трансфертов составила менее 10 %, в то время как в 49,7 % – свыше 70 % [7]. К слову, в городе Ярославле эта доля в 2013 г. составила 15,6 % (в 2014 году она снизилась до 13,8 %).

Для решения указанных выше проблем формирования доходной базы местных бюджетов нами предлагаются следующие направления совершенствования (табл. 4).

**Направления совершенствования формирования доходной базы
местных бюджетов**

Направления совершенствования	Комментарий
Увеличение полномочий органов местного самоуправления в отношении собственных доходов	Управление элементами местных налогов целесообразно передать муниципальным властям
Активизация работы по выявлению собственников земельных участков, регистрации их в качестве налогоплательщиков, оказанию содействия в оформлении прав собственности на земельные участки	Благодаря перечисленным направлениям, по нашему мнению, можно увеличить поступление местных налогов в бюджеты муниципальных образований.
Применение разных ставок по земельному налогу	
Создание единой системы управления недвижимостью	
Отмена предоставления некоторых федеральных льгот по местным налогам и замена их местными льготами	

Предложенные направления совершенствования формирования доходной базы местных бюджетов, по нашему мнению, позволят лучше обеспечить соблюдение принципа самостоятельности муниципальных образований, что улучшит управление бюджетными средствами и повысит уровень удовлетворения их потребностей.

Ссылки / Reference

- [1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 28.11.2015).
- [2] Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 29.12.2015).
- [3] Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ (в ред. от 28.11.2015).
- [4] Гаврилов Е. В. О доходной базе местных бюджетов // Финансы. 2012. № 9. С. 23–26.
- [5] Гайзатуллин Р. Р. О повышении уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований в Республике Татарстан // Финансы. 2012. № 12.
- [6] Левина В. В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. 2015. № 2. С. 14–20.
- [7] Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2014 г. : Официальный сайт Министерства финансов РФ.
URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/monitoring_finance (дата обращения 11.05.2015).