

Красницкий Б. Р.

*аспирант Российской академии предпринимательства
e-mail: 3xboris@mail.ru*

Модель формирования финансового потенциала муниципальных образований на основе собственных доходов

В статье рассматривается сложившаяся ситуация в области регулирования полномочий по формированию доходной части бюджетов муниципальных образований. Рассмотрены направления развития системы финансового обеспечения местных бюджетов, которые будут способствовать удовлетворению различных потребностей местных сообществ.

Ключевые слова: муниципальное образование, органы местного самоуправления, доходные полномочия, расходные обязательства, местные налоги, финансовый потенциал.

Krasnicky B. R.

postgraduate student of the Russian academy of entrepreneurship

To questions on profitable powers of local governments

The article discusses the current situation in the field of regulatory powers for formation of a profitable part of municipal budgets, as well as the analysis of local government reform. Directions of development of system of financial support for local budgets, which will contribute to satisfying the various needs of local communities.

Keywords: municipality, local government revenues, expenditure commitments, local taxes, transfer.

Важнейшей целью проводимой реформы местного самоуправления начавшейся в 2006 году, является законодательное обеспечение местных бюджетов закрепленными на постоянной основе достаточными налоговыми и неналоговыми доходами. Такое закрепление доходов предусмотрено главой 9 Бюджетного Кодекса РФ (доходы местных бюджетов). Кроме того Бюджетный Кодекс устанавливает, с учетом поправок внесенных в него в последние годы основные принципы и подходы к механизму закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от региональной части федеральных и региональных налогов.

Эти меры создают определенные гарантии получения бюджетами муниципальных образований дополнительного стабильного дохода. Однако, эти нормы, с учетом поправок и дополнений действуют и обеспечивают местные бюджеты стабильными доходами почти 8 лет, но до сих пор являются предметом широкого обсуждения и критики, как нормы не позволяющие обеспечить органы местного самоуправления (далее ОМСУ) достаточными средствами для исполнения своих расходных обязательств и, соответственно, обеспечить финансовую самостоятельность, поэтому было принято решение разработать модель формирования финансового потенциала муниципальных образований.

При разработке данной модели были использованы общепринятые принципы закрепления доходов за местными бюджетами:

1. ОМСУ должны иметь возможность существенным образом влиять на налогооблагаемую базу и собираемость налогов. При этом должна быть исключена возможность органов государственной власти субъектов Российской Федерации введения различных налоговых ставок и льгот для разных категорий налогоплательщиков по данным налогам, поскольку это может привести, к искажению бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

2. Налоговая база должна быть равномерно распределена по территории субъекта Российской Федерации.

3. Степень мобильности налоговой базы, которая выражается в способности налогоплательщика в короткие сроки и на законных основаниях переносить возникновение своих налоговых обязательств по данному налоговому источнику с территории одного муниципального образования на территорию другого, должна быть относительно невысока.

4. Передаваемые налоговые источники должны быть непосредственно связаны с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения.

Таким образом, предлагаемая нами модель имеет следующий вид (Рис. 1).

Данная модель формирования финансового потенциала муниципальных образований, имеет несколько уровней — налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Уровни модели делятся на подуровни, из которых нас, в контексте данного диссертационного исследования интересуют собственные налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления от физических и юридических лиц. За каждым подуровнем модели закрепляются эффективные инструменты формирования финансового потенциала, которые можно выразить в качестве следующих целевых ориентиров:

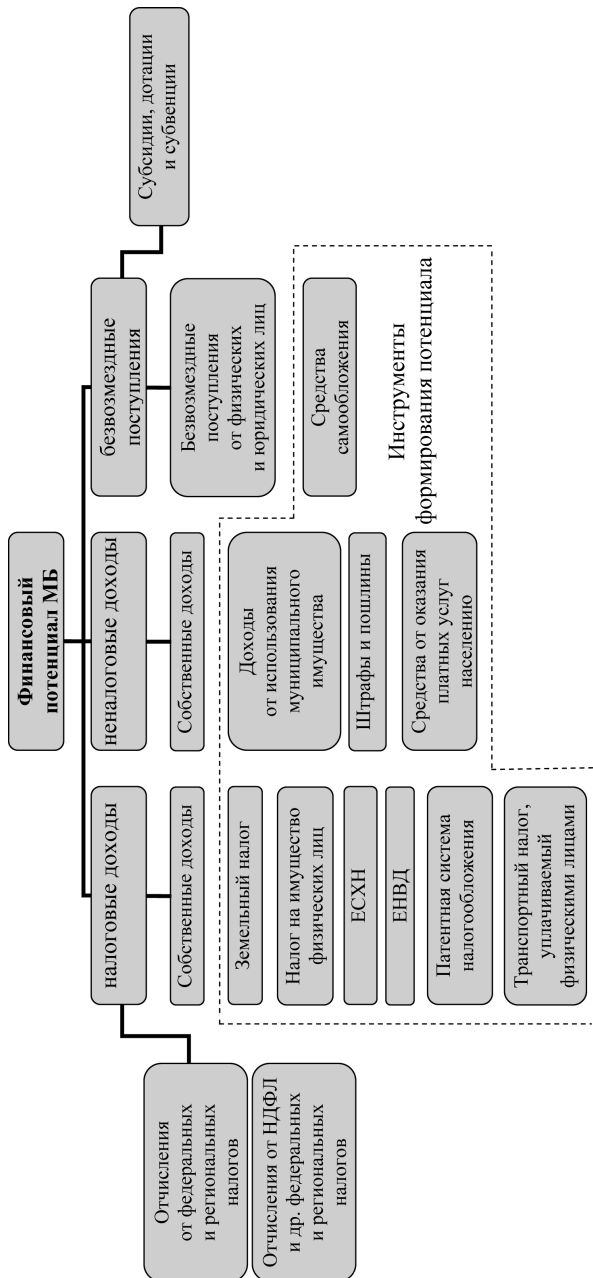


Рисунок. Модель формирования финансового потенциала муниципального образований¹

¹ Разработано автором.

1. Экономически обоснованные предложения по реформированию патентной системы налогообложения, налога на имущество физических лиц, налога на землю и транспортного налога.

2. Реформа системы самообложения, увеличение доходов от использования муниципального имущества, обеспечение поступлений в местные бюджеты части прибыли муниципальных унитарных предприятий, мобилизация доходов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

Предложения по реформированию патентной системы налогообложения заключаются в следующем:

- распространить сферу влияния патентной системы налогообложения не только на индивидуальных предпринимателей, но и на юридические лица, установив, что патентная система налогообложения применяется субъектами предпринимательской деятельности, соответствующим критериям микропредприятия, установленным Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также установить, что юридические лица, применяющие патентную систему, освобождаются от уплаты налога на прибыль;
- установить, что патентная система налогообложения является обязательной для субъектов предпринимательской деятельности соответствующим критериям микропредприятия, установленным законодательно, либо представить возможность устанавливать обязательность данной системы налогообложения субъектам Российской Федерации.

Данные изменения позволят не только увеличить доходную часть местных бюджетов, но и дает возможность вывести из «тени» субъекты предпринимательской деятельности.

Предложения по реформированию налога на имущество физических лиц:

В контексте темы данного исследования, необходимо было рассмотреть какие полномочия в области регулирования системы местных налогов имеются у ОМСУ.

Предложен несколько иной подход, в сравнении с законодательно закрепленным, к формированию полномочий ОМСУ по установлению такого элемента налогообложения как «ставка налога».

Как можно убедиться, в данном случае, впрочем, как и в случае с земельным налогом полномочия ОМСУ при установлении ставки налогов ограничиваются федеральным законодательством верхним пре-

делом. Вместе с тем, учитывая то, что дифференциация налогового потенциала местных бюджетов значительна, представляется, что целесообразней ограничить их нижним пределом, что обеспечивает мобилизацию доходного потенциала имущества.

Предложения по реформированию земельного налога:

Что же касается земельного налога, пользуясь данными Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии было проведено сравнение средней стоимости земли населенных пунктов в Курской области — 427 руб. за кв. метр и в Краснодарском крае — 1789 руб. за кв. метр. Данный вариант для базы сравнения является типовым т.к. аналогичная ситуация наблюдается в разрезе и других муниципальных образований субъектов РФ.

При оценке выявлено, что земля Краснодарского края обладает огромным фискальным потенциалом, который обусловлен несколькими факторами: визуальная определенность, стабильность и долгосрочность существования, обязательная государственная регистрация текущего состояния и происходящих изменений правового статуса, а также формирующиеся в условиях рынка, высокие стоимостные параметры. Еще Адам Смит предлагал перенести основную часть налогового бремени с прибыли и заработной платы на земельную ренту². Это, по его мнению, должно было обеспечить устойчивое экономическое развитие.

Как известно, любая недвижимость, которая в соответствии с действующим законодательством подлежит налогообложению, позволяет аккумулировать определенную сумму денежных средств в местный бюджет, которая при хорошем руководстве и соответствующем общественном контроле расходуется на благоустройство территории муниципального образования. Улучшение инфраструктуры, экологии, развитие транспортной системы и ЖКХ являются факторами, положительно влияющими на создание новых объектов недвижимости, привлечение инвестиций, а также рост занятости населения.

Все это, в свою очередь повлияет на уровень собираемости налогов и процесс приобретет циклический характер, что благоприятно скажется на процессе формирования собственной доходной базы муниципальных образований.

Имущественное налогообложение как инструмент муниципального развития и средство привлечения инвестиций наглядно представлено на рисунке 2.

² Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. — М.: 1962.

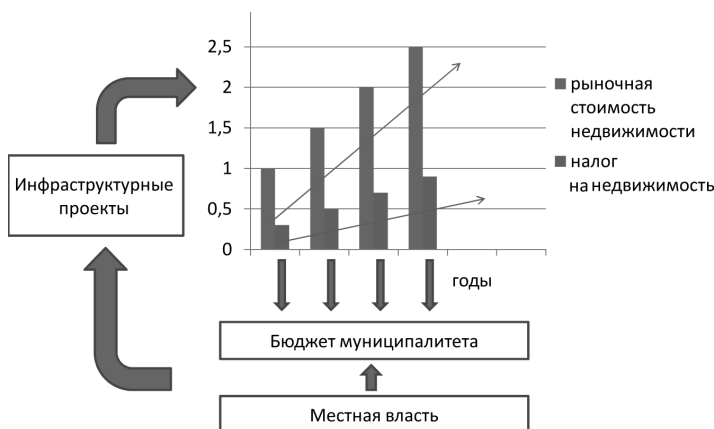


Рисунок 2. Имущественное налогообложение как «вечный двигатель» муниципального развития ³

В результате можно сделать вывод, что ограничения верхнего предела ставок по местным налогам, лишает возможности муниципальных образований увеличивать доходную часть местного бюджета, и вместе с тем формировать достаточный финансовый потенциал для развития своей территории.

Как видится, выходом из данной ситуации может стать только установление в федеральном законодательстве исключительно нижнего предела ставок, не ограничивая ОМСУ по верхнему пределу.

Вместе с тем механизм увеличения действующих ставок по местным налогам в муниципальных образованиях может быть разнообразным. Так, например, за основу можно принять схему принятия решения о самообложении граждан, а именно, повышение ставки налогов происходит по результатам референдума, а дополнительные доходы, полученные от применения повышенной ставки расходуются исключительно на определенные цели. Однако, в данном случае, не стоит учитывать дополнительно полученные доходы при распределении межбюджетных трансфертов. Вполне вероятна ситуация когда муниципальные образования с дополнительной налоговой нагрузкой в процессе выравнивания бюджетной обеспеченности не получают дотации.

Вместе с тем, еще одной причиной, по которой целесообразно отказаться от законодательного ограничения верхнего предела ставки по налогу на землю является эффективность использования земель.

³ Коростелев, Сергей, Павлович Кадастровая оценка недвижимости. — М.: Маросейка, 2010. — С. 44.

Территория Российской Федерации составляет 17 млн. кв. километров, из которых 23,4% составляют земли сельскохозяйственного назначения. Однако с 1992 года в структуре сельской экономики произошли значительные изменения. Численность занятого в сельском, лесном и рыбном хозяйствах сократилась с 48% до 27% сельского населения. И это связано не только с развитием механизации труда.

В целях увеличения доходной базы муниципальных бюджетов и повышения эффективности использования земельных ресурсов, предлагается разработать систему экономического стимулирования собственников земельных участков. Как видится, одним из методов стимулирования, может стать увеличение ставки налога на землю для тех собственников, кто использует земельные участки не по назначению и неэффективно. При этом необходимо предусмотреть сокращение риска ухода от налогообложения путем разработки стандартов использования земли.

Предложения по реформированию транспортного налога:

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством транспортный налог является региональным и в полном объеме зачисляется в бюджеты регионов.

Вместе с тем, по мнению ряда исследователей⁴ (с которыми мы абсолютно согласны) степень мобильности налоговой базы транспортного налога позволяет отнести его к категории местных.

Однако плательщиками транспортного налога являются не только физические лица, но и юридические. Мы абсолютно согласны, что степень мобильности налоговой базы в данном случае также невысока, но в соответствии с принципом равномерного распределения налоговой базы доходы, получаемые от данной категории плательщиков, должны зачисляться в бюджет региона.

Таким образом, очевидно, что в целях увеличения доходной части местных бюджетов, в полном соответствии с принципами адекватности распределения расходных и доходных полномочий, необходимо доходы от транспортного налога, уплачиваемого физическими лицами, закрепить за местными бюджетами.

При принятии такого решения дополнительные доходы местных бюджетов составят 94 160 262 тыс. рублей в год, что составляет 2,7% от всей доходной части местных бюджетов.

⁴ Пинская М.Р. Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению // Налоговая политика и практика. — 2011. — № 8; Лемешко Н. С. Проблемы совершенствования межбюджетных отношений на региональном уровне» http://www.ngmu.ru/cozo/mos/article/text_full.php?id=1189; а также резолюция 4 всероссийского Совета местного самоуправления.

Совершенствование системы самообложения. По мнению автора, средства самообложения граждан должны рассматриваться как один из источников собственных доходов местных бюджетов. При этом под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи, направленные на решение конкретных вопросов местного значения. Следует отметить, что законодательно выделяется целевой и обязательный характер названных платежей. Вместе с тем, налоговым и бюджетным законодательством данное понятие не предусмотрено.

Законодатель, определяя средства самообложения граждан как один из источников доходов местных бюджетов, не отнес платежи самообложения ни к налогам, ни к сборам. Отсюда вытекают все трудности по практическому применению этого платежа.

С учетом того, что граждане являются жителями, как муниципальных районов, так и поселений, каждое из этих муниципальных образований имеет самостоятельное право на проведение референдума по вопросу введения самообложения. Таким образом, может сложиться ситуация, когда у гражданина возникнут обязательства по уплате разовых платежей самообложения дважды.

Как и по любым другим обязательствам по уплате населением налогов и сборов в бюджет, имеют место факты несвоевременной уплаты платежей самообложения. Однако реальных мер по взысканию такой задолженности у органов местного самоуправления нет. Органы местного самоуправления своими нормативными правовыми актами устанавливают, что платежи по самообложению, не внесенные в установленный срок, взыскиваются в порядке, установленном федеральным законодательством для взыскания не внесенных налогов и неналоговых доходов. Однако эта норма не действует. В связи с этим органы местного самоуправления ставят в зависимость от уплаты самообложения предоставление гражданам справок и прочих документов, что вряд ли можно считать нормальным явлением в отношениях между местной властью и населением, создает ситуацию неопределенности и оказывает негативное влияние на формирование бюджета.

Вместе с тем самообложение можно рассматривать не только как источник формирования доходной части бюджета. Важной составляющей процесса принятия решения о самообложении граждан является повышение гражданской активности населения в отношении формирования собственной доходной базы бюджета с целью повышения самостоятельности муниципального образования.

В отличие от процесса налогообложения, который зачастую проходит без непосредственного участия члена местного сообщества (уплата НДФЛ), каждый участник референдума самостоятельно решает платить или нет и если решение принято положительное, то расходует реальные, осязаемые деньги из своего кармана. Все это приводит к тому, что ОМСУ, ответственные за расходование средств самообложения, находятся под жестким контролем местного сообщества, что влияет на увеличение эффективности их работы по расходованию финансовых средств.

Предложения по увеличению доходов от использования имущества заключаются в систематизации информации о его наличии и использовании. В качестве рекомендованных мероприятий в этом направлении можно отметить:

1. В рамках проведения инвентаризации муниципального имущества выявить неиспользованное и определить направления его эффективного применения.

2. В целях увеличения доходов от сдаваемого в аренду имущества определить и утвердить перечень такого имущества.

3. По результатам проведенной инвентаризации определить непрофильное имущество и принять меры по его продаже.

4. Разработка и утверждение программы приватизации муниципального имущества.

5. Ведение учета доходов от участия в капитале предприятий, а также от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности муниципальных предприятий.

Мероприятия в рамках увеличения поступлений прибыли от муниципальных унитарных предприятий, подлежащей к зачислению в местный бюджет, включают в себя:

1. Принятие нормативных актов в части касающейся порядка и размеров зачисления в бюджет прибыли муниципальных унитарных предприятий.

2. Установление контроля со стороны ОМСУ за формированием и расходованием резервных фондов и амортизационных отчислений.

Предложения по мобилизации доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности заключается в установлении заданий по объемам привлекаемых дополнительных средств муниципальными учреждениями без ущерба качества оказываемых муниципальных услуг оказываемых бесплатно.

В результате проведенного исследования, был сделан вывод о том, что внедрение в практику и реализация вышеуказанных ориентиров, как в масштабе страны, так и на региональном уровне позволит эффективно осуществить процесс модернизации системы финансового обеспечения местных бюджетов, формирования финансового потенциала в целях достижения наибольшей самостоятельности ОМСУ и стимулировать, на этой основе, модернизацию экономики региона и страны в целом.

Используемые источники

1. Заключение счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2010 год (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 августа 2011 года № 40К (807)).
2. М.Р.Пинская «налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению» «Налоговая политика и практика»;
3. Н. С. Лемешко «проблемы совершенствования межбюджетных отношений на региональном уровне» [http: // www.ngmu.ru/cozo/mos/article/text_full.php?id=1189](http://www.ngmu.ru/cozo/mos/article/text_full.php?id=1189).
4. Коростелев, Сергей, Павлович Кадастровая оценка недвижимости. — М.: Маросейка, 2010. — С. 44.