

Яхьяев М. М.

*соискатель,
Российская академия предпринимательства,
e-mail: makhach87@mail.ru*

Источники формирования доходной части бюджета субнационального уровня и их классификация

Основными задачами межбюджетного процесса в РФ являются необходимость повышения налогового потенциала регионов РФ, составляющего существенную часть доходов бюджета субнационального уровня; повышение прогрессивности финансового выравнивания различных региональных бюджетов с учетом высокой асимметрии в развитии; необходимость обеспечения финансовой автономии муниципалитетов в рамках развития децентрализованной формы межбюджетных отношений. Весь этот комплекс задач в той или иной степени связан с исследованием вопросов эффективности формирования и управления доходами бюджета на субнациональном уровне.

Ключевые слова: *доходы; муниципальный бюджет; субнациональный уровень; налоговые и неналоговые источники; межбюджетные отношения.*

Yakhjyaev M. M.

applicant of Russian academy of entrepreneurship

Sources of revenues formation of the budget subnational level and their classification

The main objectives of the interbudgetary process in the Russian Federation are need of increase of tax capacity of regions of the Russian Federation, making essential part of the income of the budget of subnational level; increase of progressiveness of financial alignment of various regional budgets taking into account high asymmetry in development; need of providing a financial autonomy of municipalities within development of the decentralized form of the interbudgetary relations. All this complex of tasks is to some extent connected with research of questions of efficiency of formation and management of the budget income at subnational level.

Keywords: *income; municipal budget; subnational level; tax and non-tax sources; interbudgetary relations.*

В мировой практике доходы бюджета субнационального уровня классифицируются на несколько основных составляющих: местные налоги, доходы от арендной платы, сборов, штрафов и пр.; доходы от

инвестиций; межбюджетные трансферты, субсидии и гранты; доходы от размещения государственных и муниципальных облигаций и т.д.¹

В соответствии с российским законодательством состав доходов субнационального бюджета имеет следующую классификацию: собственные доходы, налоговые и неналоговые доходы и безвозмездные поступления².

Однако с нашей точки зрения, в целях управления доходной базой местных бюджетов необходимо использовать не только классификацию, определенную в действующем законодательстве, но и анализировать состав доходов по источникам их получения. Использование такого подхода позволяет местным органам власти выявить внутренние резервы для самообеспечения с целью более рационального управления и распределения средств для социально-экономического развития отдельной территории. Наибольший научный интерес с нашей точки зрения представляет статья «Собственные доходы бюджета». Вопрос о том, что же входит в состав данной статьи среди специалистов и практиков до сих пор остается дискуссионным³, несмотря на достаточно формализованный перечень, приведенный в ст. 47 Бюджетного кодекса РФ⁴.

И в этой связи стоит отметить, что несомненной новацией современного бюджетного процесса в РФ, начало которого было положено в середине 2000-х годов стал постепенный переход к смешанной (кооперативной) модели бюджетного федерализма, что отразилось в векторе движения бюджетных ресурсов, поступающих в федеральный бюджет и впоследствии перераспределяемых между федеральным центром и субнациональным уровнем без наличия четких правил. Кроме того, новацией того периода явилось и появление так называемой факультативной (исполняемой на добровольной основе) компетенции местных органов самоуправления без закрепления дополнительных бюджетных источников. Наряду с либерализацией законодательства,

¹ Bland Robert L. A revenue guide for local government / Robert L. Bland. — 2nd ed. Includes bibliographical references and index. USA. — 2010.

² Ст. 55 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822.

³ Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. — 2013. — № 2. — С. 5–16; Домбровский А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов // Финансы. — 2008. — № 4. — С. 21–24.

⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

данные новации привели к существенному снижению полномочий местных органов самоуправления, что безусловно привело к разрыву их возможностей и запросов для удовлетворения социальных нужд на местном уровне.

Возвращаясь к дискуссии в отношении классификации собственных доходов бюджета, стоит обратить внимание на позицию Коротиной Н.Ю.⁵, которая аргументирует спорность трактовки собственных доходов бюджета исходя из существующей в России модели бюджетного процесса. Отчасти стоит согласиться с позицией респондента, справедливо указывающего, что кооперативная модель предусматривает создание механизма отчислений в местный бюджет части региональных и федеральных налогов и межбюджетных трансфертов, поскольку местных налогов может не хватать для обеспечения потребностей муниципальных образований. Перечень собственных доходов, определенный в ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам местных бюджетов относит местные налоги, отчисления части региональных и федеральных налогов, неналоговые доходы, субсидии и трансферты. В данном перечне сомнение вызывает лишь субсидии и трансферты, которые формально искажают картину бюджетной обеспеченности субнационального уровня. В отсутствии таких противоречий, когда к собственным доходам можно будет отнести лишь реально поступающие средства в местный бюджет, реальная картина бюджетной обеспеченности будет носить более объективный характер, как с точки зрения необходимости экономической поддержки муниципалитетов, так и с позиции терминологической конструкции.

В этой связи научный интерес представляет классификация доходов местного бюджета, предложенная в работе Силуанова А.⁶, который на основе различных признаков экономической сущности источников поступлений, определил их характер в зависимости от используемых методов, признаков и целей в части:

- социально-экономического признака (государственные, негосударственные источники, средства граждан);
- признака возвратности, принудительности и добровольности (принудительно-безвозвратные; принудительно-возвратные; добровольно-безвозвратные, добровольно-возвратные);
- источника происхождения (налоговые, неналоговые);

⁵ Коротина Н.Ю. Принципы классификации собственных доходов местных бюджетов//Социум и власть. – № 5. – 2012. – С.101-104

⁶ Силуанов А. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ//Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 5–22.

- признака экономической эквивалентности (возмездные, относительно возмездные, безвозмездные);
- признака назначения платежа (универсальные; целевые);
- цели использования и применения (обусловленные; необусловленные).

С нашей точки зрения, перечень предложенных автором классификаций можно продолжить и дополнить. Например:

- по источнику получения доходов (внутренние; внешние);
- по признаку налогового происхождения (местные, федеральные и региональные налоги);
- по признаку экономической принадлежности (собственные, заемные средства);
- по признаку эффективности использования (за счет местных источников, региональных или федеральных).

Основной задачей классификации доходов местного бюджета является выявление его экономического и инвестиционного потенциалов, что в дальнейшем может быть использовано для цели корректировки межбюджетных трансфертов и выделяемых субсидий на субнациональном уровне. Почему же данный вопрос сегодня стоит так остро? Полагаем, что основная причина столь пристального внимания к данному вопросу со стороны ученых и специалистов, связано с резким сокращением налоговых доходов в последние годы.

Можно согласиться с позицией Дементьевой О.А., которая справедливо указывает на то, что поспешное реформирование бюджетного процесса привело к сокращению доли налоговых доходов в общем объеме местных бюджетов, что качественным образом отразилось на процессе трансфертного перераспределения с учетом возрастающей зависимости местных бюджетов от бюджетов вышестоящих уровней. Перечень налоговых источников, закрепленных за бюджетом субнационального уровня не может гарантировать в полной мере запланированный объем налоговых поступлений, за последние пятнадцать лет в налоговом законодательстве РФ перечень местных налогов имеет тенденцию к сокращению⁷. Именно поэтому на сегодняшний день, большинство муниципальных образований в нашей стране являются дотационными.

⁷ Прим. автора. Так, в принятом в 1991 г. Законе № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» содержался закрытый перечень 23 местных налогов, которые могли установить местные власти (налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью устанавливались в обязательном порядке). Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. было разрешено дополнительно вводить местные

Трофимова И.Н.⁸ отмечает, что проводимая в последние годы государственная политика межбюджетного регулирования приводит к еще большей социально-экономической дифференциации территорий субъектов, расслоению на богатые и бедные регионы. А существующий механизм перераспределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы приводит к выравниванию региональных различий в минимальной степени. К сожалению, межбюджетное регулирование в нашей стране пока не выполняет свою главную задачу по сглаживанию диспропорций в региональных различиях, именно поэтому считаем, что разработка различных классификационных групп по источникам доходов местных бюджетов — является актуальным и важным направлением совершенствования бюджетного процесса.

Полученные выводы, достаточно убедительно подтверждают и статистические данные Министерства Финансов РФ. По сравнению с плановыми значениями, предусмотренными в Основных направлениях бюджетной политики, налоговые и неналоговые доходы консолидированных региональных бюджетов в 2012 году оказались ниже на 332 млрд. руб., в основном из-за низких поступлений налога на прибыль (по сравнению с оценками Минфина России недополучено около 260 млрд. руб.). Недобор налоговых и неналоговых доходов был компенсирован за счет увеличения объема межбюджетных трансфертов, т.е. на безвозмездной основе. При этом объем расходов, напротив, превысил ожидаемый уровень из-за новых обязательств, связанных с реализацией указов Президента РФ от 7 мая 2012 г.⁹ Соответственно и совокупный бюджетный дефицит оказался больше ожидаемого в 8 раз (278 млрд. руб. вместо 32 млрд. руб.). Только в первом квартале 2013 года доходы консолидированных региональных бюджетов в номинальном выражении остались практически на уровне первого квартала прошлого года, то есть сократились в реальном выражении (потребительские цены за этот период выросли на 7%)¹⁰.

налоги, не предусмотренные федеральным законодательством. В 1998 г. был принят Налоговый кодекс РФ (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ, в котором было сохранено только пять местных налогов: налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы).

⁸ Трофимова И.Н. Региональные аспекты социальной политики Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2008. — № 1.

⁹ Прим. автора. Перечень Указов Президента РФ от 07.05.2012 г. №№ 596–606 [<http://government.ru/news/1644>].

¹⁰ <http://www.minfin.ru/ru/> [Официальный сайт Министерства финансов РФ].

Иллюстрация статистических данных убедительно доказывает, что проблема бюджетного дефицита является актуальной для 2/3 российских регионов (субъектов Российской Федерации). У всех субъектов есть долговые обязательства¹¹. Можно согласиться с выводами Солдаткина С.Н.¹², который утверждает, что сегодня стоит говорить о четырех наиболее важных факторах, определяющих наиболее существенные проблемы субнационального уровня межбюджетных отношений:

Во-первых, это достаточно разнородная и низкоэффективная классификация источников доходов местных бюджетов, что привело к дестимулированию налоговых поступлений, доля безвозмездных перечислений превышает в некоторых случаях 50 и более процентов от совокупных доходов.

Во-вторых, задачи по развитию социально-экономического блока страны, предопределяют постоянное увеличение нагрузки на местные бюджеты, что предопределяет повышение их расходной части на ежегодной основе. Отсутствие стимулирующих мер по формированию собственных источников их покрытия, приводит к необходимости постоянного наращивания расходов, что крайне негативным образом сказывается на процессах межбюджетного регулирования.

В-третьих, отсутствие инвестиционной политики субнационального уровня приводит к необходимости дополнительного расходования федеральных источников. А проблема низкой самокупаемости инвестиционных проектов на местном уровне; отсутствия льгот и поддержки инвесторов, специализированных кредитных программ для развития муниципалитетов и модернизации градообразующих предприятий, в совокупности и образуют дополнительные расходы в бюджете.

В-четвертых, слабое недостаточное развитие программ по финансовому стимулированию местных бюджетов, что приводит к отсутствию или незначительности использования долговых ценных бумаг, выпущенных в виде муниципальных облигаций с целью получения достаточных финансовых средств для инвестирования в проекты местного уровня.

В качестве небольшого отступления приведем опыт Хорватии¹³, где в качестве одного из источников доходов местных бюджетов высту-

¹¹ Прим. автора. За исключением Ненецкого АО.

¹² Солдаткин С.Н. Регулирование размера заимствований и долговых обязательств субъектов Российской Федерации как фактор экономической безопасности // Безопасность бизнеса. 2012. № 4. – С. 16–19.

¹³ Stojanovic S.; Penava I. Municipal Bonds As A Source Of Revenues For Budgets Of Local Governments In Croatia // Interdisciplinary Management Research. – 2010. – Vol. 6. – P. 608.

пают муниципальные облигации. Следует отметить, что субнациональный уровень в Хорватии включает в себя городские, муниципальные и окружные образования. Для того чтобы решать свои социально-экономические задачи, органы местного самоуправления должны обладать достаточными доходами, данная проблема стоит особенно остро ввиду неэффективного территориального деления в стране, существует также проблема низкой бюджетной обеспеченности, поскольку некоторые муниципалитеты не в состоянии финансировать все общественные потребности на субнациональном уровне. Особенно сложной задачей для местных органов власти представляется задача по финансированию инвестиций в долгосрочный капитал. Наряду с основными источниками дохода бюджета субнационального уровня, такими как налоговые и неналоговые доходы, субсидии и капитальные доходы, в качестве источников дохода выступают долговые ценные бумаги, выпущенные в виде муниципальных облигаций с целью получения достаточных финансовых средств для инвестирования в проекты местного уровня.

С нашей точки зрения, данный опыт, возможно, адаптировать и в некоторых регионах и муниципальных образованиях нашей страны с целью поддержки конкретных инвестиционных проектов на местном уровне. Однако в виду недостаточного институционального развития отечественного фондового рынка, считаем, что наиболее перспективным направлением для финансирования дефицита местного бюджета являются неналоговые источники, аккумулирующие средства от использования муниципальной собственности.

Используемые источники

1. Bland Robert L. A revenue guide for local government / Robert L. Bland. - 2nd ed. Includes bibliographical references and index. USA. — 2010.
2. Stojanovic S.; Penava I. Municipal Bonds As A Source Of Revenues For Budgets Of Local Governments In Croatia // Interdisciplinary Management Research. — 2010. — Vol. 6. — P. 608.
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»//СЗ РФ от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 02.07.2013)//СЗ РФ от 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
5. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. — 2013. — № 2. — С. 5–16.

6. Домбровский А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов // *Финансы*. – 2008. – № 4. – С. 21–24.
7. Коротина Н.Ю. Принципы классификации собственных доходов местных бюджетов//*Социум и власть*. – 2012. – № 5. – С.101–104.
8. Силуанов А. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ // *Экономическая политика*. – 2011. – № 1. – С. 5–22.
9. Трофимова И.Н. Региональные аспекты социальной политики Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2008. – № 1.
10. Перечень Указов Президента РФ от 07.05.2012 г. №№ 596–606 [<http://government.ru/news/1644>].
11. Солдаткин С.Н. Регулирование размера заимствований и долговых обязательств субъектов Российской Федерации как фактор экономической безопасности // *Безопасность бизнеса*. – 2012. – № 4. – С. 16–19.
12. <http://www.minfin.ru/ru/> [Официальный сайт Министерства финансов РФ].