

В.Н. Стрижкина, И.В. Стрижкина

**Финансовая необеспеченность –
главная проблема муниципальных образований**

V.N. Strizhkina, I.V. Strizhkina

**Financial Precariousness as the Main Problem
of the Municipal Formations**

Раскрывается главная проблема, связанная с хроническим недофинансированием муниципальных образований в России и на Алтае в условиях реформы местного самоуправления, – финансовая необеспеченность, сдерживающая приведение финансовой базы муниципальных образований в соответствие с объемами полномочий.

Ключевые слова: муниципальные образования, местные бюджеты, доходы бюджетов, межбюджетные отношения, недофинансирование, муниципальная реформа.

В Алтайском крае насчитывается самая многочисленная категория муниципальных образований. На сегодняшний день регион занимает третье место в Российской Федерации и первое место в Сибирском федеральном округе по общему количеству муниципальных образований (782), по числу городских и сельских поселений – первое место в России (6 городских и 705 сельских поселений). Доходная база бюджетов таких поселений имеет очень незначительный объем налоговых доходов (30% от собственных доходов) и в значительной степени формируется за счет финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня (58%).

Поэтому ситуация в поселковых советах края оценивается как сложная в сфере финансов. Реальные результаты муниципальной реформы оказались отличными от провозглашенных целей, поставленных в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ №131) [1]. А главное – снижается зависимость органов местной власти от населения и повышается зависимость от органов государственной власти.

За годы реформы местного самоуправления, начиная с 2006 г., не удалось даже приблизиться к решению ключевой задачи – приведению экономической и финансовой базы муниципальных образований в соответствие с объемами полномочий. Финансовая необеспеченность остается главной проблемой муниципальных образований. Систему местных налогов составляют лишь земельный налог и налог на

The article deals with the main problem connected with chronic and insufficient financing of municipal formations in Russia and in Altai under the reforms of self-government which means that the key task – putting financial base of municipal formations in accordance with the content of authority, is not solved.

Key words: municipal formations, local budgets, budget incomes, inter-budgetary relations, insufficient financing, municipal reform.

имущество физических лиц, которые закреплены за бюджетами поселений и городских округов, а муниципальные районы вообще не имеют собственных налогов. Местные налоги в среднем обеспечивают муниципальным образованиям России всего порядка 5% общего объема и около 10% объема налоговых и неналоговых доходов бюджета [2], в Алтайском крае – 7,2 и 10,2% соответственно. Между тем в начале реформы декларировалось, что именно имущественные налоги должны стать финансовой основой местного самоуправления.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 29 июня 2011 г. [3] выдвинуто требование обеспечить эффективную децентрализацию полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Федерации и местного самоуправления. В связи с этим стратегической государственной задачей должно стать расширение налогооблагаемой базы местных бюджетов и повышение уровня собственных доходов муниципальных образований. Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, выплачиваемые предприятиями, в первую очередь организациями малого и среднего бизнеса. Это позволит заинтересовать органы местного самоуправления в поддержке предпринимательства и станет для них мощным стимулом по развитию экономики.

В соответствии с нормами ФЗ №131 к вопросам местного значения поселений, городских округов и муниципальных районов отнесены вопросы по поддержке и развитию малого и среднего предпри-

нимательства на территории муниципального района. В связи с этим целесообразно решить вопрос о закреплении местными бюджетами поступлений от налога, взимаемого с применением упрощенной системы налогообложения, в размере 100% доходов и от налога, взимаемого в виде стоимости патента, в связи с применением упрощенной системы налогообложения в размере 100% доходов.

Необходимо также расширить налоговые полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования налогообложения субъектов малого и среднего предпринимательства. Следует рассмотреть вопрос о предоставлении органам местного самоуправления права регулировать некоторые элементы налогообложения упрощенной системы (в частности налоговую ставку, налоговые льготы в пределах предусмотренных Налоговым кодексом РФ).

С учетом особенностей и специфики деятельности субъектов малого и среднего бизнеса в Алтайском крае с 1 января 2012 г. ожидаются дополнительные доходы. Акцент сделан на увеличение собственной налоговой базы: на законодательном уровне нормативы отчислений от налогов, взимаемых в связи с применением упрощенной системы налогообложения, для муниципальных районов будут увеличены с 60 до 100%. Нам представляется, что более эффективным выглядело бы решение данного вопроса путем закрепления в Бюджетном кодексе РФ за местными бюджетами отчислений от налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых органы местного самоуправления могут влиять. Это могут быть отчисления не только указанного выше налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, но и налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц (помимо предусмотренных в настоящее время).

В ходе реформирования налоговой системы основным источником налоговых доходов муниципальных образований всех типов, обеспечивающих в последние годы около половины налоговых и неналоговых доходов, является налог на доходы физических лиц (НДФЛ) [4]. Анализ налоговых поступлений в Алтайском крае показал, что основным бюджетобразующим налогом в 2011 г. был НДФЛ, удельный вес которого составлял 65%, на администрирование которого органы местного самоуправления фактически не имеют возможности оказывать влияние. Данный налог относится к числу федеральных, поэтому органам местного самоуправления не предоставлено право каким-либо образом определять отдельные элементы налогообложения по нему, а также регулировать порядок его взимания.

Кроме того, в настоящее время доходы от НДФЛ зачисляются по месту их жительства. В связи с этим на Алтае отчисления от налога поступают в основном в бюджеты крупных промышленно развитых городов, в которых работает значительная часть жителей сель-

ских поселений, не имеющих статуса муниципального образования, а соответственно, и собственного бюджета. Так, местный бюджет городского округа – город Барнаул, административного центра Алтайского края, аккумулирует около 70% НДФЛ от всех его налоговых доходов.

Согласно положениям Бюджетного кодекса РФ поступления от данного налога подлежат зачислению в бюджеты городских округов в размере 30% доходов от него, в бюджеты муниципальных районов – 20%, поселений – 10%. Помимо этого, субъекты Федерации обязаны передать в местные бюджеты по нормативам отчислений еще 10% доходов от налога. В Алтайском крае в настоящее время НДФЛ распределяется следующим образом: в бюджеты городских округов – 40%, в бюджеты муниципальных районов – 30%, в бюджеты поселений – 10%.

Можно заключить, что в подавляющем большинстве субъектов Федерации бюджетная и налоговая политика выстроена таким образом, что почти все муниципальные образования, в том числе крупные города, оказываются не в состоянии выполнять закрепленные за ними расходные обязательства без привлечения финансовых ресурсов из регионального и федерального бюджетов.

Высокоэффективный городской округ – город Барнаул, как правило, является бюджетодефицитным и получает из краевого бюджета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, так как действующая система формирования основной доли доходной части бюджета городской территории не в пользу самого массового звена российской бюджетной системы – местных бюджетов. Межбюджетные трансферты и отчисления от федеральных и региональных налогов лишают муниципальные образования финансовой самостоятельности, порождают их зависимость от решений вышестоящих организаций.

В целях расширения доходной базы местных бюджетов и налоговых полномочий органов местного самоуправления необходимо на федеральном уровне увеличить фиксированную долю поступлений в местные бюджеты от НДФЛ, как минимум, до 50% и изменить порядок их зачисления. Такой норматив отчисления существовал в бюджетной практике в соответствии с действовавшим Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Ранее на основе федерального законодательства в местные бюджеты поступала и часть доходов от налога на прибыль организации (2%), что существенно повышало заинтересованность органов местного самоуправления в развитии налогооблагаемой базы по этому налогу и позволяло увеличивать доходы от его взимания. В целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в развитии бизнеса, в том числе промышленного производства,

в законодательстве Российской Федерации необходимо закрепить часть поступлений от указанного налога за местными бюджетами. Можно согласиться и с мнением В.С. Тимченко, председателя Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления, в перспективе проработать вопрос о введении местного налога на прибыль организаций, который будет зачисляться в местные бюджеты по ставке в размере 5%, исчисляемой от налогооблагаемой базы.

В ходе реформирования налоговой системы возможности органов местного самоуправления сведены к минимуму. Доля доходов местных бюджетов, собираемых на своих территориях, непрерывно сокращается, а возрастает доля дотаций, субсидий и субвенций.

Доля межбюджетных трансфертов в совокупных доходах бюджетов муниципальных образований России выросла в 2003–2010 гг. с 41,7 до 59,2% [5]. Уровень дефицитности местных бюджетов в настоящее время является незначительным, так как покрывается за счет межбюджетных трансфертов. По официальным данным, за последнюю пятилетку доходы совокупных муниципальных бюджетов возросли в 3,5 раза, а размер трансфертов в муниципальных образованиях Алтайского края в 2012 г. планируется в размере 1 млрд 785 млн руб., или более 30% от всех доходов краевого бюджета.

Порядка 2/3 трансфертов, поступающих в местные бюджеты, носят целевой характер. Федерация и регионы распределяют трансферты, условием получения которых для муниципалитетов зачастую

является софинансирование за счет средств местных бюджетов. Чтобы получить средства из регионального бюджета, органы местного самоуправления вынуждены направлять свои расходы на цели, определенные федеральным центром и субъектами Федерации. Следовательно, органы местного самоуправления ориентированы в основном только на выполнение указаний вышестоящих уровней власти и практически лишены возможности реализовывать собственные инициативы.

Однако приходится жить в предлагаемых обстоятельствах, и глобальный пересмотр основ налоговой системы сегодня нереален, хотя кардинальным способом решения проблемы наполняемости местных бюджетов являются федеральные налоговые коррективы. Поэтому в Алтайском крае в 2012 г. увеличиваются нормативы отчислений от ряда налогов в пользу муниципальных районов.

В целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в пополнении своей налоговой базы, а также в связи со снижением объема дотаций на местное здравоохранение (полномочия по финансированию здравоохранения переходят на уровень субъектов Федерации), в законодательстве Алтайского края увеличен норматив отчислений от НДС для сельских районов с 40 до 70%. В итоге этих «трансформаций» муниципалитеты из бюджета в 2012 г. получат до полумиллиарда рублей дополнительных средств для развития производства и обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : Федеральный закон РФ от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. от 31.12.2005) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40.
2. Жигалов Д.В., Перцов Л.В. Финансовые основы местного самоуправления: Итоги 2000 годов // Бюджет. – 2011. – №7.
3. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике» в 2011–2013 гг. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/252626/>.
4. Тимченко В.С. Муниципалитетам – прочную основу // Бюджет. – 2011. – №9.
5. Федеральное казначейство [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>.