

УДК 336.142

АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ПАРАДИГМА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**¹Зубова Н.В., ²Ворожбит О.Ю.**¹*Администрация города Владивостока, Владивосток, e-mail: zubova.vlc@gmail.com;*²*ФГБОУ ВПО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», Владивосток, e-mail: Olga.Vorozhbit@vvsu.ru*

Основной целью образования местного бюджета является удовлетворение общественных потребностей, которое осуществляется посредством органов местного самоуправления через выполняемые ими функции. Реализация данных функций невозможна без соответствующей финансовой базы, основу которой составляют доходы местного бюджета. В статье исследованы вопросы формирования доходной части местных бюджетов. Научная и практическая значимость работы заключается в оценке закреплённого в Бюджетном кодексе Российской Федерации понятия собственных доходов бюджета и предложении авторами альтернативной версии классификации доходов бюджета.

Ключевые слова: местный бюджет, налоговые доходы, неналоговые доходы, безвозмездные поступления, дотации, субсидии, субвенции, собственные доходы

ALTERNATIVE PARADIGM OF THE INCOMES OF LOCAL BUDGETS**¹Zubova N.V., ²Vorozhbit O.Y.**¹*Administration of Vladivostok, Vladivostok, e-mail: zubova.vlc@gmail.com;*²*Vladivostok State University of Economics and Service, Vladivostok, e-mail: Olga.Vorozhbit@vvsu.ru*

Satisfaction of social needs – this is the main goal of education of the local budget. It is carried out by local governments through their functions. The implementation of these functions is not possible without adequate financial base, which is based on local budget revenues. The article analyzes the issues of formation of a profitable part of local budgets. The scientific and practical significance of the work is to evaluate the concept of own revenues of the budget as laid down in the Budget Code of the Russian Federation. The authors propose an alternative version of the classification of revenues budget.

Keywords: local budget, tax income, non-tax income, gratuitous receipts, grants, subsidies, subventions, own income

Доходы местного бюджета – это финансовые средства, поступающие в строго определенном порядке и объеме, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальными нормативными правовыми актами, в бюджет конкретного вида муниципального образования с целью создания финансово-экономической основы для решения вопросов местного значения в интересах населения

и исполнения переданных государственных полномочий [6].

В соответствии со статьёй 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации к доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Структура и поступление доходов в бюджеты муниципальных образований представлена в табл. 1 по данным Министерства Финансов Российской Федерации [2].

Таблица 1

Доходы бюджетов муниципальных образований Российской Федерации

Год	Всего	Налоговые доходы		Неналоговые доходы		Безвозмездные поступления	
		млрд. руб.	%	млрд. руб.	%	млрд. руб.	%
2010	2600,5	806,8	31,0	253,1	9,7	1540,6	59,3
2011	2961,1	879,0	29,7	279,0	9,4	1803,1	60,9
2012	3138,4	935,8	29,8	264,0	8,4	1938,6	61,8
2013	3386,7	1042,7	30,8	275,0	8,1	2069,0	61,1

Налоги являются основным инструментом, с помощью которого образуются государственные и муниципальные денежные фонды (бюджеты). Их доля в общем объеме доходов местных бюджетов составляет порядка 30%. Налоговым кодексом Российской Федерации установлено 14 налогов и сборов, из которых 8 – федеральных, 3 – региональных, 3 – местных, и 5 специальных налоговых режима.

Распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации осуществляется по нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации. Нормативы распределения налоговых доходов в бюджеты городских округов в 2010-2014 годах представлены в табл. 2.

Вместе с тем, основную долю в общем объеме доходов местных бюджетов занимают безвозмездные поступления. К безвозмездным поступлениям относятся дотации, субсидии, субвенции и иные межбюджетные трансферты, выделяемые из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также безвозмездные поступления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, в том числе добровольные пожертвования.

При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов местных бюджетов, в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения бюджета используются заемные средства.

Таблица 2

Распределение налоговых доходов в бюджеты городских округов

Налоги	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год
Налог на доходы физических лиц	30%	30%	20%	20%	15%
Единый налог на вменённый доход	90%	100%	100%	100%	100%
Единый сельскохозяйственный налог	60%	70%	70%	100%	100%
Патент	-	-	-	100%	100%
Земельный налог	100%	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество физических лиц	100%	100%	100%	100%	100%

За местными бюджетам в полном объеме на постоянной основе закреплены местные налоги. В настоящее время – это земельный налог и налог на имущество физических лиц. Торговый сбор, установленный Федеральным законом от 29.11.2014 № 382-ФЗ и отнесенный к местным налогам и сборам, в настоящее время в действие не введен.

Другой составляющей, с помощью которой образуются государственные и муниципальные денежные фонды, являются неналоговые доходы. Основой неналоговых доходов муниципальных образований являются доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности являются. Однако состав муниципального имущества определен Законом от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В собственности муниципальных образований может находиться лишь имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти, а также выполнения отдельных государственных функций. Не профильные активы должны быть изъяты из состава муниципального имущества.

Таким образом, доходы бюджета могут образовываться из трех основных источников:

- государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.), местных налогов;
- заемных средств или муниципального кредита.

Структура этих источников определяет самостоятельность данного муниципального образования, поскольку доминирование первой или третьей группы порождает зависимость от государства или кредитных учреждений. Органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе, так как самостоятельность местных бюджетов в значительной степени зависит от наращивания собственного доходного потенциала.

Вместе с тем, состав собственных доходов бюджетов статья 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяет. К ним относятся: налоговые доходы, неналоговые доходы, и доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

Налоговые и неналоговые доходы, поступающие в местные бюджеты, действительно являются собственными по своему экономическому содержанию и правовой форме. Однако этого нельзя сказать о доходах, поступающих в порядке перераспределения в виде безвозмездных перечислений.

До внесения соответствующих изменений Федеральным законом от 20 августа 2004 года статья 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации содержала прямое указание на исключение финансовой помощи из числа собственных доходов бюджета. Ранее действовавшая редакция статьи 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации к собственным доходам причисляла доходы, законодательно «закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами».

Рассмотрим подробнее безвозмездные перечисления в качестве доходов местных бюджетов.

Дотации и субсидии, перечисляемые из одного бюджета в другой, относятся к видам финансовой помощи под которой понимаются денежные средства, перечисляемые из одного бюджета в другой на основе безвозмездности и безвозвратности как результат установленного нормами права распределения ресурсов между входящими в состав государства общественно-территориальными образованиями (субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями) с недостаточной бюджетной обеспеченностью, в целях покрытия расходов на реализацию публичных задач и функций, поддерживающих благополучное развитие общества [7].

Многие ученые обращают внимание на отличия отношений по формированию собственных доходов и отношений, связанных с передачей безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета в различных формах.

Финансовая помощь выделяется среди налоговых и неналоговых доходов тем, что поступает в бюджет одного общественно-территориального образования из бюджета другого. Основная же масса неналоговых и налоговых доходов поступает в форме соответствующих платежей физических и юридических лиц. [7]

Отмечается также и целевой характер безвозмездных поступлений. Согласно принципу общего (совокупного) покрытия

расходов бюджетов, установленному статьей 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете. Предоставление же субсидий Бюджетный кодекс Российской Федерации нацеливает на осуществление определенных расходов.

Дотации Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет как межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Разделительный союз «или» позволяет придать средствам дотации целевое назначение.

Отнесение Бюджетным кодексом Российской Федерации безвозмездных поступлений к собственным доходам бюджета противоречит устоявшемуся научному пониманию собственных доходов, не позволяющему относить к таковым безвозмездные и безвозвратные перечисления из одного бюджета в другой.

По мнению, В.Г. Панскова, доходные поступления можно назвать собственными при соблюдении двух условий: «доходы должны быть на постоянной основе закреплены за конкретным бюджетом и органы власти должны иметь достаточно широкие полномочия по управлению указанными доходными источниками» [5].

А.Н. Швецов определял «собственные средства» как финансовые средства, получаемые местными властями вследствие принятых ими самостоятельных решений. [9]

С.В. Мишина считает, что «собственными налогами необходимо признавать такие платежи, которые полностью зачисляются в доход соответствующего бюджета и не распределяются вышестоящим уровнем власти с целью достижения сбалансированности бюджетной системы» [4].

Обособление финансовой помощи от собственных доходов бюджета прослеживается и в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 № 12-П: «Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов Российской Федерации или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи» [8].

Трактовка в российском законодательстве понятия «собственные доходы» отличается от трактовки этого понятия, приня-

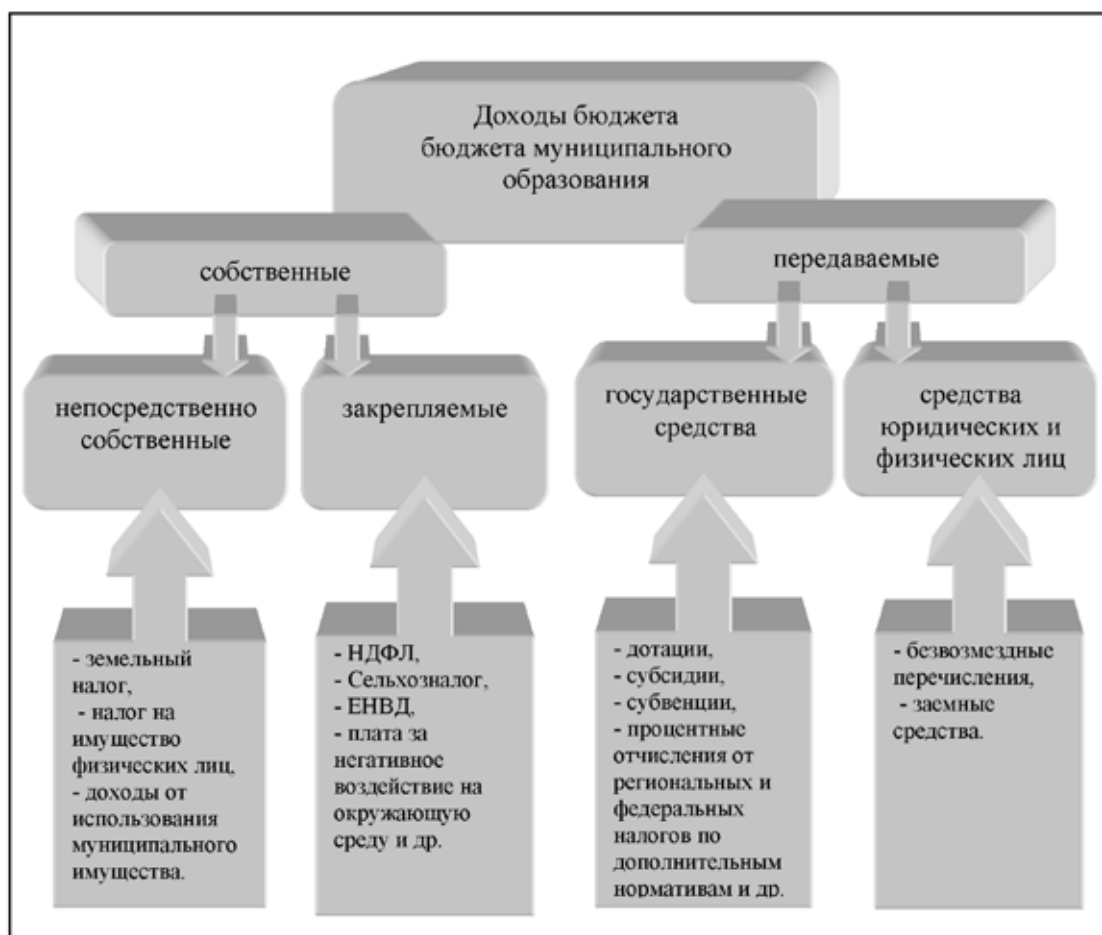
того в международной практике местного самоуправления. В Рекомендациях седьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы дается следующее определение «собственных ресурсов»: «Термин «собственные ресурсы» означает финансовые средства, получаемые в результате принятия местными органами власти самостоятельных решений; они могут распоряжаться ими по своему усмотрению, а если речь идет о налогах, они сами могут устанавливать ставки в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя...». [1]

Таким образом, положения Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющие место финансовой помощи в системе доходов бюджета, нуждаются в дальнейшей

корректировке, касающейся возможности рассматривать ее в качестве собственного дохода.

По мнению авторов, собственные доходы должны составлять основу любого бюджета и обеспечивать его стабильность. При этом собственными налогами необходимо признавать такие платежи, которые полностью зачисляются в доход соответствующего бюджета и не распределяются вышестоящим уровнем власти с целью достижения сбалансированности бюджетной системы.

На основе проведенного анализа доходы бюджета муниципального образования предлагаем подразделить на две группы: собственные и передаваемые. Предлагаемая классификация доходов представлена на рисунке.



Классификация доходов бюджета муниципального образования

Собственные доходы должны быть на постоянной и долговременной основе закреплены за конкретным бюджетом.

Предоставляемые источники доходов местных бюджетов – это межбюджетные трансферты, предоставляемые из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; безвозмездные поступления, заёмные средства.

Собственные доходы, в свою очередь, можно разделить на непосредственно собственные и закрепляемые.

К непосредственно собственным доходам относятся налоговые и неналоговые доходы, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе в полном объеме и органы власти должны иметь достаточно широкие полномочия по управлению указанными доходными источниками. Это местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и доходы от использования муниципального имущества.

Закрепляемые собственные доходы – доходы, получаемые местными бюджетами в форме отчислений от налогов бюджетов других уровней в соответствии с законодательно установленными нормативами отчислений. К закрепляемым собственным доходам можно отнести как налоговые доходы (НДФЛ, сельхозналог и т.д.), так и неналоговые доходы – арендная плата за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, плата за негативное воздействие на окружающую среду и др.

Предоставляемые источники подразделяются нами на государственные средства и средства юридических и физических лиц.

К государственным средствам относятся дотации, субсидии, субвенции, процентные отчисления от региональных и федеральных налогов по дополнительным нормативам или процентные отчисления от налога на доходы физических лиц, частично заменяющих межбюджетные трансферты, бюджетные кредиты. К средствам юридических и физических лиц – безвозмездные перечисления, заёмные средства.

Необходимость изменения классификации доходов местного бюджета вызвана тем, что существующее выделение в Бюджетном кодексе в составе доходов местных бюджетов собственных доходов на самом деле не дает представления о составе реальной доходной базы муниципальных образований.

В настоящее время, в связи с уточнением вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями различных уровней, особую значимость приобрели проблемы такой экономической основы местного самоуправления, которая была бы адекватна новым задачам и обеспечивала успешную деятельность муниципальных образований. [3] От того, насколько адекватно в законодательстве будет отражено понятие «собственные доходы», напрямую зависит определение налогового потенциала территории и определение размера межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

В заключение хотелось бы отметить необходимость обсуждения данной проблематики широким кругом специалистов в целях выработки единых подходов в формировании практики предоставления конкретных форм межбюджетных трансфертов.

Список литературы

1. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. – 2013. – № 2. – С.5 – 16.
2. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации. Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/.
3. Кузьмичёва И.А., Закирова М.А. Собираемость местных налогов в Приморском крае // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 8. – С.928-932.
4. Мишина С.В. Местные бюджеты – финансовая основа самоуправления // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2011. – № 15. – С.30 – 34.
5. Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. – 2010. – № 6. – С.8-14.
6. Петрова И. В. Бюджетные правоотношения муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов: Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Саратов, 2008. – 26 с. – [Электронный ресурс] Режим доступа: www.diss.rsl.ru.
7. Пешкова Х.В. Современное законодательство о финансовой помощи как доходе бюджета // Культура: управление, экономика, право. – 2007. – № 1. – С.15-18.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Собрание законодательства РФ. № 27. – С.2803 – 2814.
9. Швецов А.Н. Потребности муниципальных образований в финансовых средствах и бюджетно-налоговые возможности их удовлетворения // Российский экономический журнал. – 2001. – № 7. – С.17-39.