

*На правах рукописи*

**Красницкий Борис Романович**

**РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

**Специальность 08.00.10** – Финансы, денежное обращение  
и кредит

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва – 2015

Диссертация выполнена в АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

- Научный руководитель** доктор экономических наук, доцент  
**Федорова Ирина Юрьевна**
- Официальные оппоненты:** **Шаш Наталия Николаевна**  
доктор экономических наук,  
ФГБОУ ВО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации», Поволжский институт  
управления имени П.А. Столыпина,  
кафедра «Экономика и таможенное дело»,  
профессор
- Гордиенко Михаил Сергеевич**  
кандидат экономических наук,  
ФГБОУ ВПО «Российский экономический  
университет имени Г.В. Плеханова»,  
кафедра Налогов и налогообложения,  
доцент
- Ведущая организация:** **АНО ВО «Московский гуманитарный университет»**

Защита диссертации состоится 2 февраля 2016 г. в 16.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.007.01 при АНО ВПО «Российская академия предпринимательства» по адресу: 105005, г. Москва, ул. Радио, д. 14.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте автономной некоммерческой организации высшего профессионального образования «Российская академия предпринимательства»: [www.rusacad.ru](http://www.rusacad.ru).

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2015 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
доктор экономических наук, доцент



Репкина О. Б.

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена тем, что в настоящее время уровень обеспечения финансовыми ресурсами муниципальных образований не соответствует расходным полномочиям, возложенным на них, что приводит к увеличению дефицита муниципальных бюджетов.

Отдельные аспекты правовой базы, регулирующие финансовое обеспечение местных бюджетов, характеризуются неполнотой и неопределенностью. Принятый на федеральном уровне курс на централизацию наиболее устойчивых и контролируемых источников доходов, а также распространяющаяся зависимость финансового обеспечения муниципальных образований от межбюджетных трансфертов создают препятствия для развития финансового потенциала муниципальных образований.

Современное финансовое состояние муниципальных образований оценивается преимущественно как неудовлетворительное. Этим обстоятельством во многом объясняются возникающие проблемы в сфере реализации программ социально-экономического развития территорий.

В настоящий период органы местного самоуправления не имеют реальной возможности самостоятельно и в достаточном объеме сформировать собственные доходы, так как местные бюджеты образуются в большей мере за счет финансовых средств, источники формирования которых этим органам не подконтрольны. Между тем влияние уровня финансирования на результаты деятельности муниципальных органов власти весьма существенно, т.к. они, обладая определенным набором полномочий, несут ответственность за решение социально значимых вопросов. Поэтому возрастает значение решения задачи по обеспечению муниципальных образований достаточными собственными финансовыми ресурсами.

Таким образом, исследование проблем развития финансового потенциала муниципальных образований и уровня обеспечения местного самофинансирования представляется крайне актуальным.

**Степень научной разработанности проблемы.** Процесс развития бюджетного федерализма в России и эффективного финансового обеспечения на всех уровнях бюджетной системы нашел отражение в трудах видных российских экономистов: Т.В. Воронченко, Т.Б. Иванова, А.Н. Писарева, А.И. Татаркина и др.

Весомый вклад в обоснование отдельных аспектов теоретического и практического характера создания системы финансирования муниципальных образований внесли такие отечественные ученые, как: С.В. Гиляровская, А.З. Гусов, Ю.В. Дубровская, И.Л. Ролевич и др.

Актуальные вопросы системы финансирования муниципальных образований рассматриваются в работах В.Е. Гладковой, А.М. Година, А.Н. Домбровского, Н.В. Замятиной, А.В. Коростелева, М.Н. Прокофьева, А.В. Русавкой, И.Ю. Федоровой.

Однако в условиях изменения нормативно-правовой базы и с учетом накопленного практического опыта воспользоваться результатами выполненных ранее научных разработок в качестве окончательных и бесспорных рекомендаций не представляется возможным, что определило необходимость дальнейшего исследования в данном направлении.

**Целью диссертационного исследования** является совершенствование организационно-экономических основ развития финансового потенциала муниципальных образований.

Для достижения указанной цели в работе поставлены следующие **задачи**:

- исследовать организационно-экономические основы развития финансового потенциала муниципальных образований и выявить их существенные недостатки;

- внести уточнения в понятийный аппарат, лежащий в основе механизма финансового развития муниципальных образований;
- выявить взаимосвязь финансового потенциала муниципальных образований с уровнем местного самофинансирования и определить характер влияния на него;
- разработать механизм развития финансового потенциала муниципальных образований на основе мобилизации собственных источников финансового обеспечения;
- предложить направления развития финансового потенциала и эффективные инструменты обеспечения местного самофинансирования.

**Объектом исследования** является финансовый потенциал муниципальных образований.

**Предметом исследования** выступают финансовые отношения, возникающие в процессе развития финансового потенциала муниципальных образований.

**Область исследования** диссертационной работы соответствует Паспорту специальности ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»: п. 2.1. Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов; п. 2.7. Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования; п. 2.29. Методология и организационно-экономические аспекты обеспечения местного самофинансирования.

**Теоретическая основа исследования** представлена фундаментальными трудами и научными изысканиями по рассматриваемой тематике, публикациями в периодических изданиях и монографиями, а также материалами научных конференций и семинаров по вопросам финансового обеспечения муниципальных образований.

**Методология, использованная в диссертации,** основывается на принципах диалектической логики. В работе применяются традиционные методы исследования: логического, системного, экономического, статистического анализа, методы прогнозирования и экспертных оценок, специальные приемы и процедуры: выборка и группировка, сравнение и обобщение, экономические методы (исчисления средних и относительных величин, группировки и др.).

**Информационная база** диссертационного исследования представлена нормативными правовыми актами федерального, регионального и муниципального уровня, данными Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, отчетно-аналитической информацией Федеральной налоговой службы Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, официальными данными органов местного самоуправления, результатами социологических опросов и обследований, данными Интернет-ресурсов.

**Основные научные результаты** диссертационного исследования, полученные лично соискателем, и их **научная новизна** заключаются в том, что решена важная социально-экономическая задача развития финансового потенциала муниципальных образований на основе роста собственных доходов.

К основным научным результатам относится следующее:

1) выявлены существующие недостатки организационно-экономического характера, заложенные в основу формирования финансового потенциала муниципальных образований и оказывающие негативное воздействие на его развитие, заключающиеся в неопределенности отдельных аспектов финансово-экономических полномочий местных органов власти в вопросах формирования и изменения доходной базы муниципальных бюджетов в зависимости от уровня местного самофинансирования, предложены направления их совершенствования;

2) уточнено содержание таких понятий, как «финансовый потенциал муниципальных образований», «собственные доходы местных бюджетов»,

«самофинансирование», и др., являющиеся основой механизма финансового развития муниципальных образований, показывающие условия взаимосвязи его элементов;

3) определен характер влияния финансового потенциала муниципальных образований на уровень местного самофинансирования, что позволило обосновать направления по его совершенствованию при отсутствии возможности у органов местного самоуправления полностью обеспечить расходные обязательства за счет собственных доходов; преобладании в структуре доходной части местных бюджетов поступлений от федеральных регулирующих налогов и межбюджетных трансфертов;

4) разработан механизм развития финансового потенциала муниципальных образований на основе мобилизации собственных источников финансового обеспечения, включающий в себя распределение финансовых потоков в соответствии с принципами закрепления доходов за местными бюджетами, ориентированный на обеспечение в полной мере местных бюджетов собственными финансовыми ресурсами и способствующий повышению уровня местного самофинансирования;

5) предложены направления развития финансового потенциала муниципальных образований и более эффективные инструменты обеспечения местного самофинансирования, включающие: развитие межбюджетных отношений на основе преимущественного предоставления местным бюджетам нецелевых трансфертов; корректировку полномочий муниципальных образований в области установления пределов ставки по местным налогам; введение обязательной патентной системы налогообложения для субъектов предпринимательской деятельности, отвечающих критериям микропредприятий и осуществляющих определенные виды предпринимательской деятельности; передачу части доходов транспортного налога в бюджеты муниципальных образований; увеличение доходов от имущественных отношений и другие инструменты.

### **Теоретическая и практическая значимость данного исследования**

состоит в том, что реализация предложенных рекомендаций на основе научно обоснованных выводов способствует увеличению доходной части местных бюджетов за счет расширения собственных источников финансирования, закрепленных на постоянной основе, обеспечивающих развитие финансового потенциала муниципальных образований.

Практическое значение имеют: методика расчета уровня местного самоуправления; меры по приведению в действие механизма устойчивого развития территорий на основе их самофинансирования.

Отдельные положения диссертационной работы могут быть использованы для дальнейшего совершенствования нормативно-правовых актов в сфере финансового обеспечения муниципальных образований. Материалы исследования применимы в преподавании дисциплин «Управление бюджетными ресурсами на региональном и муниципальном уровнях», «Особенности налогообложения малого и среднего предпринимательства», «Бюджетное планирование и прогнозирование», «Доходы бюджетов», «Налоги и налогообложение» по программам бакалавриата и магистратуры, а также спецкурсов по проблематике реформирования бюджетной и налоговой системы Российской Федерации.

**Апробация результатов.** Научные и практические результаты диссертации прошли апробацию в Министерстве финансов Российской Федерации (Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки), Контрольно-счетной палате городского округа Химки Московской области, АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»; докладывались на VII и XI Международных межвузовских научно-практических конференциях «Российское предпринимательство: история и современность», г. Москва, 2011 и 2015 гг., а также на конференции «Неделя науки», г. Москва, 2014 г.



По материалам диссертации опубликовано 10 статей общим объемом 3,2 п.л., в том числе 5 статей – в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ, объемом 2,2 п.л.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Основные положения и результаты диссертационного исследования представлены в виде решения трех взаимосвязанных групп научно-практических задач.

**Первая группа задач**, которые пришлось решать автору в ходе исследования, связана с рассмотрением организационно-экономических основ развития финансового потенциала муниципальных образований, а также с совершенствованием понятийного аппарата для проведения всестороннего и всеобъемлющего исследования по заявленной тематике.

В работе предложены уточненные определения следующих взаимосвязанных понятий: «финансовый потенциал муниципальных образований», под которым, по нашему мнению, необходимо понимать, доход местных бюджетов, который может быть получен органами местного самоуправления при применении единых на всей территории муниципального образования условий; «самофинансирование» – способность органов местного самоуправления за счет собственных средств обеспечивать свои расходные полномочия.

Кроме того, уточнено содержание понятия «территориальная основа развития финансового потенциала муниципальных образований», заключающееся в том, что данная основа представляет собой совокупность общественно-экономических отношений в области регулирования вопросов создания (упразднения) соответствующего типа муниципального образования, изменения состава территории и границы муниципального образования с учетом социально-экономических условий соответствующей территории.

В процессе реформы местного самоуправления количество муниципальных образований значительно возросло и в настоящее время составляет более 22 тыс.<sup>1</sup> Несомненно, этот факт, с учетом особенностей муниципальных образований, не может не вызывать вопросов в процессе развития их финансового потенциала и, как следствие, не может способствовать обеспечению их самофинансирования.

Таким образом, основой для дальнейшего развития финансового потенциала муниципальных образований должна стать оценка уровня местного самофинансирования.

Также в работе предложено уточненное определение понятия «организационная основа развития финансового потенциала муниципальных образований». По нашему мнению, данная основа представляет собой совокупность общественно-экономических отношений в области формирования структуры органов местного самоуправления, порядка, форм и принципов их деятельности.

В результате рассмотрения организационной основы развития финансового потенциала муниципальных образований был выявлен ряд существенных недостатков. Стоит отметить, что в настоящее время федеральным законодательством не разграничены такие понятия, как «муниципальный орган», «орган местного самоуправления» и «орган местной администрации»<sup>2</sup>, что вызывает трудности распределения обязанностей и ответственности между этими органами, в том числе, в сфере финансово-экономических отношений.

---

<sup>1</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring/](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

<sup>2</sup> В качестве муниципальных органов определены в ч. 2 ст. 39 Федерального закона № 131-ФЗ избирательные комиссии муниципальных образований, которые не входят в структуру органов местного самоуправления. Отсутствие четко прописанной в законе грани между «органами местного самоуправления» и «органами местной администрации» приводит к наделению в уставе статусом самостоятельного органа местного самоуправления, например, управления образования или отдела культуры муниципального образования.

Особое внимание в диссертации уделено принципам развития финансового потенциала муниципальных образований. По нашему мнению, наиболее значимые из них: достаточность собственных финансовых ресурсов муниципальных образований, ограниченность ресурсов территорией муниципального образования, инфраструктурная целостность, финансово-экономическая самостоятельность органов местного самоуправления.

Европейской хартией местного самоуправления устанавливается, что «Органы местного самоуправления имеют право на достаточные собственные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться». Однако отечественное законодательство не дает определения «достаточности собственных финансовых ресурсов».

По нашему мнению, «достаточность собственных финансовых ресурсов» – есть выражение местного самофинансирования, которое в широком смысле можно представить в виде способности органов местного самоуправления за счет собственных средств обеспечивать свои расходные полномочия. Вместе с тем самофинансирование не может быть основано на средствах, перечисляемых из бюджетов других уровней, хотя и закрепленных за местным бюджетом на долгосрочной основе. Поэтому считаем необходимым выделить, что местное самофинансирование в первую очередь обеспечивается собственными финансовыми ресурсами, полученными в результате активизации и результативного использования финансового потенциала территории. Важно отметить, что в понятие «собственные доходы» мы вкладываем несколько иной смысл, отличающийся от заложенного в Бюджетном кодексе. Под собственными доходами стоит понимать налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления, объем которых зависит от проводимой на территории муниципального образования финансово-хозяйственной политики.

Очевидно, что муниципальные образования не могут эффективно развиваться, опираясь исключительно на дотации, субсидии и субвенции из бюджета

Таблица 1<sup>3</sup>

**Удельный вес межбюджетных трансфертов (без субвенций)  
в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных  
округов Российской Федерации в 2012–2014 годах (в процентах)**

<b>Наименование федерального округа</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
1. Центральный ФО	38,1	35,3	34,9
2. Северо-Западный ФО	46,3	44,1	43,8
3. Южный ФО	38,9	40,1	38,2
4. Северо-Кавказский ФО	58,8	57,1	56,5
4. Приволжский ФО	46,8	45,5	45,2
5. Уральский ФО	59,1	53,6	49,9
6. Сибирский ФО	49,1	49,3	49,0
7. Дальневосточный ФО	56,8	58,3	63,1

тов вышестоящего уровня, которые составляют в настоящее время значительную величину, что подтверждается данными об удельном весе межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных округов Российской Федерации (таблица 1).

Для успешного функционирования местных органов власти их доходы должны равняться сумме расходов, которые необходимы муниципальному образованию для решения вопросов местного значения. То есть теоретически идеальное соотношение между ними должно составлять единицу.

Зависимость между собственными доходами и расходами муниципальных образований в виде формулы выглядит следующим образом:

$$K_{мс} = \frac{D}{P}, \quad (1)^4$$

где:  $K_{мс}$  – коэффициент местного самофинансирования;

$D$  – собственные доходы муниципалитета;

$P$  – расходы, которые муниципальное образование понесет в рамках решения вопросов местного значения.

<sup>3</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва [Электронный ресурс] URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring/](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

<sup>4</sup> Разработано автором.

Идеальное соотношение встречается нечасто, именно поэтому мы предлагаем на региональном уровне обеспечивать так называемое квазисамофинансирование каждого муниципального образования за счет предоставления дотаций. По нашему мнению, под квазисамофинансированием стоит понимать такое финансовое положение муниципального образования, когда доходы полностью покрывают его расходы, однако основными источниками формирования доходной части бюджета являются не собственные доходы, а нецелевые межбюджетные трансферты.

В бюджете региона в целях обеспечения «квазисамофинансирования», исходя из уровня местного самофинансирования, предлагается предусматривать трансферты поселениям, муниципальным районам (городским округам), за счет которых будут образовываться региональные фонды финансовой поддержки соответствующих муниципальных образований.

По нашему мнению, при составлении бюджета субъекта Российской Федерации данный вид межбюджетных трансфертов можно полностью или частично заменить дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц.

**Вторая группа задач** связана с оценкой перспектив обеспечения местного самофинансирования за счет развития финансового потенциала муниципальных образований.

Согласно данным исследования, проведенного Министерством финансов Российской Федерации в 2015 году, общий объем доходов, зачисляемых в бюджеты муниципальных образований, за рассматриваемый период <sup>5</sup> отличался стабильным ростом и составил в 2014 году 3,5 трлн. рублей, что выше уровня 2012 года на 11,5% <sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> 2012–2014 гг.

<sup>6</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring/](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

Так как данный показатель роста рассчитан в номинальном выражении, попробуем рассмотреть его с применением показателей, отражающих его реальное изменение (таблица 2). Воспользуемся показателем, отражающим реальную тенденцию поступления доходов, – темп роста местных доходов с учетом инфляции, который можно вычислить в процентах, разделив темп роста поступлений на индекс потребительских цен (далее – ИПЦ).

Таблица 2

**Темп роста доходов местных бюджетов Российской Федерации <sup>7</sup>**  
(млрд. руб., %)

Год	Показатели ИПЦ %	Доходы местных бюджетов (млрд. руб.)	Темп роста доходов местных бюджетов %	Показатель темпа роста доходов с учетом инфляции % (гр. 5 = гр. 4/гр.2x100)	Отклонения темпов роста в реальном и абсолютном выражении
1	2	3	4	5	6
2011	106,1	2 961,1	113,9	107,3	-6,6
2012	106,6	3 138,4	106	99,4	-6,6
2013	106,5	3 386,7	107,9	101,3	-6,6
2014	111,4	3 508,7	103,6	92,9	-10,7

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что наибольшее значение показателя «темп роста доходов с учетом инфляции» наблюдался в 2011 году. Период 2012–2013 гг. характеризуется стабильным уровнем доходов. А в 2014 году наблюдается снижение данного показателя на 7,1%.

Таким образом, в результате проведенного анализа (таблица 2) был сделан вывод о том, что реальные доходы местных бюджетов имеют тенденцию к сокращению, что не позволяет обеспечить местное самофинансирование и, как следствие, не дает возможности полноценно и самостоятельно решать вопросы местного значения.

<sup>7</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring/](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/) (дата обращения: 12.07.2015 г.).

В сложившейся ситуации были выделены следующие недостатки обеспечения местного самоуправления.

1) финансовый потенциал муниципальных образований не позволяет обеспечить достаточный уровень местного самоуправления;

2) в современных экономических условиях под воздействием внешних и внутренних факторов наблюдается ухудшение финансово-хозяйственного состояния субъектов предпринимательской деятельности, что проявляется в снижении налоговых поступлений в местные бюджеты. Поэтому необходимо предусмотреть меры, способствующие смягчению воздействия негативных факторов на финансовый потенциал муниципальных образований;

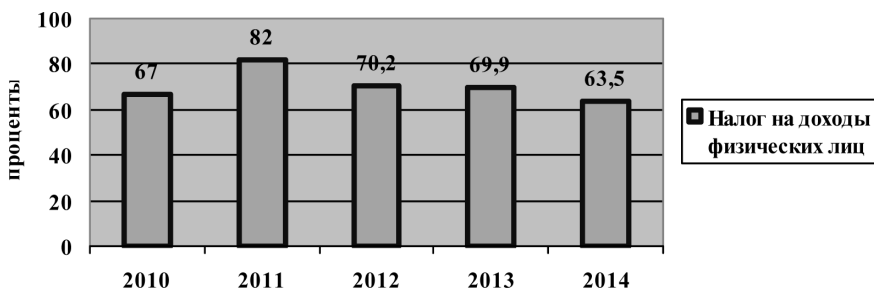
3) исследование показало, что местные бюджеты наполняются непропорционально – значительная часть суммы доходов формируется за счет средств федерального бюджета, а именно 46,1%<sup>8</sup> собственных доходов муниципальных образований составляют средства вышестоящих бюджетов в виде межбюджетных трансфертов, что не соответствует общепризнанным принципам формирования доходной части местных бюджетов;

4) основным бюджетобразующим налогом в структуре налоговых доходов в 2014 году продолжал оставаться налог на доходы физических лиц (рисунок 1). Считаем, что его бюджетобразующая роль сохранится и в дальнейшем. Следовательно, к изменениям в данной области налогообложения необходимо подходить взвешенно, так как от этого во многом зависит наполнение местных бюджетов;

5) система местного налогообложения имеет значительные резервы для аккумулирования дополнительных налоговых доходов в местные бюджеты. Нами были меры по совершенствованию процедуры администрирования местных налогов. Как видится, одним из путей увеличения их поступлений в мес-

---

<sup>8</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring/](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/) (дата обращения: 15.07.2015 г.).



**Рисунок 1. Доля налога на доходы физических лиц в структуре налоговых доходов муниципальных образований с 2010 по 2014 гг. <sup>9</sup>**

тный бюджет может стать введение в экономический оборот неучтенных земельных и имущественных ресурсов. В число данных объектов входят: самовольно занятые земельные участки; участки с возведенными без разрешающих документов строениями, а также имеющие расхождения данных по площадям и объектам недвижимого имущества (перепланировка, реконструкция, изменение назначения, бесхозное содержание зданий); участки, где отсутствуют данные о новых владельцах имущественных объектов. Особенность в том, что наличие неучтенных дачных и индивидуальных строений более характерно для поселений, в то время как в городских муниципальных образованиях наблюдаются другие проблемы в формировании доходной базы бюджетов: размещение автомобильных стоянок и парковок без правоустанавливающих документов, несдача в эксплуатацию многоквартирных домов, в которых фактически проживают жильцы, непостановка на учет объектов, не имеющих регистрации, под предлогом незавершенного строительства, самовольное возведение строительных объектов. Все это приводит к недополучению финансовых средств местными бюджетами.

<sup>9</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring/](http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/) (дата обращения: 15.07.2015 г.).



**Третья группа задач** связана с разработкой механизма развития финансового потенциала, а также с определением наиболее эффективных инструментов обеспечения местного самофинансирования.

В результате проведенного исследования нами разработан механизм развития финансового потенциала муниципальных образований, который включает следующие элементы: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (рисунок 2).

В контексте данного диссертационного исследования наиболее важными представляются собственные налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления от физических и юридических лиц. Каждый элемент включает в себя следующие эффективные инструменты обеспечения местного самофинансирования: реформирование патентной системы налогообложения, местных налогов, транспортного налога, системы самообложения, увеличение доходов от использования муниципального имущества.

**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. Установить, что патентная система налогообложения применяется субъектами предпринимательской деятельности, соответствующими 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 патентная система является обязательной для них.

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

**Предложения по реформированию налога на имущество физических лиц.** Предлагается закрепить за органами местного самоуправления иные полно-



**Рисунок 2. Механизм развития финансового потенциала муниципальных образований<sup>10</sup>**

<sup>10</sup> Разработано автором.

мочия в области установления ставки налога, которые на данный момент ограничены верхним пределом в соответствии с федеральным законодательством. Вместе с тем, учитывая, что дифференциация финансового потенциала муниципальных образований значительна, представляется более целесообразным ограничить их нижний предел, что обеспечит дополнительные доходы в местные бюджеты.

**Предложения по реформированию земельного налога.** Используя данные Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии, было проведено сравнение средней стоимости земли в различных населенных пунктах. В результате установлено, что земельные ресурсы обладают огромным финансовым потенциалом, который обусловлен следующими факторами: визуальная определенность, стабильность и долгосрочность существования, обязательная государственная регистрация текущего состояния и изменений правового статуса, а также формируемые в рыночных условиях высокие стоимостные параметры.

Таким образом, сделан вывод о том, что ограничение верхнего предела ставок земельного налога лишает муниципальные образования возможности увеличивать доходную часть местных бюджетов и вместе с тем сдерживает развитие финансового потенциала территорий.

Как известно, недвижимое имущество, подлежащее налогообложению, позволяет аккумулировать поступление денежных средств в местный бюджет, которые могут расходоваться на благоустройство территории муниципального образования. Улучшение инфраструктуры, экологии, развитие транспортной системы и жилищно-коммунального хозяйства являются факторами, положительно влияющими на создание новых объектов недвижимости, привлечение инвестиций, а также способствуют росту занятости населения. Все это, в свою очередь, влияет на уровень собираемости налогов. Таким образом, процесс приобретет циклический характер, что благоприятно скажется на формировании собственной доходной базы муниципальных образований.

Вместе с тем механизм увеличения ставок местных налогов может иметь особенности. Так, например, в основу принятия решения по увеличению ставок может быть положен механизм самообложения граждан. Повышение ставки местных налогов производится по результатам референдума, а дополнительные доходы, полученные в местный бюджет от применения повышенной ставки, могут быть израсходованы на ранее определенные цели. Однако в этом случае, как показывает практика, снижается возможность получения муниципальными образованиями межбюджетных трансфертов в процессе выравнивания бюджетной обеспеченности и возможна ситуация, когда муниципальные образования с дополнительной налоговой нагрузкой при прочих равных условиях не получают соответствующих дотаций.

Кроме того, еще одной причиной, по которой целесообразно отказаться от законодательного ограничения верхнего предела ставки земельного налога, является достижение наиболее эффективного использования земельных ресурсов.

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 исследователей<sup>11</sup>, с которым мы полностью 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 согласны и с тем, что степень мобильности налоговой базы в данном случае тоже 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, передавать в местные бюджеты.

По нашим расчетам, с принятием такого решения дополнительные доходы местных бюджетов составят 94 160 262 тыс. рублей в год, или 2,7% от всей их доходной части.

**Совершенствование системы самообложения.** Законодатель 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.

---

<sup>11</sup> 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: [электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.ngmu.ru/cozo/mos/ article/ text\\_full.php?id =1189](http://www.ngmu.ru/cozo/mos/ article/ text_full.php?id =1189). (дата обращения: 15.03.2014 г.).

Как и по любым другим обязательствам, по уплате населением налогов и сборов в бюджет имеют место факты несвоевременного внесения 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. Однако эта норма не действует. В связи с этим органы местного самоуправления ставят в зависимость от внесения платежей самообложения предоставление гражданам справок и прочих документов, что вряд ли можно считать нормальным явлением в отношениях между местной властью и населением.

Вместе с тем внесение платежей самообложения 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 доходной базы бюджета с целью повышения самостоятельности муниципального образования.

В отличие от процесса налогообложения, который, как правило, проходит без непосредственного участия члена местного сообщества (уплата налога на доходы физических лиц), каждый участник референдума самостоятельно решает вопрос о внесении средств самообложения. Все это приводит к тому, что органы местного самоуправления, ответственные за расходование этих средств, находятся под жестким контролем местного сообщества, что положительно влияет на эффективность их работы.

**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: в рамках проведения инвентаризации муниципального имущества выя-

вить неиспользованное имущество и определить направления его эффективно-го применения с целью минимизации затрат на его содержание; в целях увеличения доходов от сдаваемого в аренду имущества определить и утвердить перечень такого имущества; по результатам проведенной инвентаризации определить непрофильное имущество и принять меры по его продаже; разработать и утвердить программы приватизации муниципального имущества.

В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что применение разработанных предложений будет способствовать развитию финансового потенциала муниципальных образований, позволяющего обеспечить достаточный уровень местного самоуправления.

## **Основные публикации по теме диссертации**

### **Научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ**

1. Красницкий Б.Р. Модель формирования финансового потенциала муниципальных образований на основе собственных доходов // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сб. науч. трудов. Вып. XXV / Под научной ред. Л.А. Булочниковой. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2015. (0,5 п.л.)
2. Красницкий Б.Р. Основы местного самоуправления как совокупность инструментов для достижения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления // Ученые записки Российской академии предпринимательства. Научно-практическое издание. Вып. XXXIX / Под общей ред. В.С. Балабанова. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2014. (0,5 п.л.)
3. Красницкий Б.Р. К вопросам о доходных полномочиях органов местного самоуправления // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое

- издание: Сб. науч. трудов. Вып. XXIV / Под научной ред. Л.А. Булочниковой. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2014. (0,4 п.л.)
4. Красницкий Б.Р. Новые финансовые инструменты органов местного самоуправления // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). № 4 (20). – М.: Издательский Дом «Наука», 2014. (0,4 п.л.)
  5. Красницкий Б.Р. К вопросу о самообложении граждан // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сб. науч. трудов. Вып. XXII / Под научной ред. Л.А. Булочниковой. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2014. (0,4 п.л.)

**Научные статьи, опубликованные в других изданиях,  
и прочие публикации:**

6. Красницкий Б.Р. Теоретическая и правовая база развития финансового потенциала муниципальных образований // Российское предпринимательство: история и современность: Материалы XI Международной межвузовской научно-практической конференции, 12 мая 2015 г., Москва, РАП. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2015. (0,1 п.л.)
7. Красницкий Б.Р. Местные налоги как путь к привлечению инвестиций // Бюджет. – 2014. – № 8 (140). – М.: Издательский Дом «Бюджет», 2014. (0,3 п.л.)
8. Красницкий Б.Р. Проблемы обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований // Неделя науки. 14–18 апреля 2014 года. Сборник научных статей и тезисов докладов. Ч. II. – М.: ИМСГС, 2014. (0,2 п.л.)
9. Красницкий Б.Р. Существующее положение в области формирования местных бюджетов и перспектива его изменения // Финансовый альманах. Ученые записки: Сб. науч. тр. / Российская академия предприниматель-



ства. – Вып. III. – М.: Агентство печати «Наука и образование», 2013.  
(0,3 п.л.)

10. Красницкий Б.Р. Реформа территориальных основ местного самоуправления // Российское предпринимательство: история и современность: Материалы VII Международной межвузовской научно-практической конференции, 12 мая 2011 г., Москва, РАП. – М.: Российская академия предпринимательства; Агентство печати «Наука и образование», 2011.  
(0,1 п.л.)

