

АНО ВПО «Российская академия предпринимательства»

*На правах рукописи*

**Красницкий Борис Романович**

**РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

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

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель:  
доктор экономических наук,  
доцент Федорова И.Ю.

Москва – 2015

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава I. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
1.1. Финансовый потенциал муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления.....	9
1.2. Роль и место органов местного самоуправления в развитии финансового потенциала муниципальных образований.....	21
1.3. Теоретическая и правовая база развития финансового потенциала муниципальных образований.....	32
Глава II. ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОФИНАНСИРОВАНИЯ ЗА СЧЕТ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
2.1. Оценка влияния существующего финансового потенциала муниципальных образований на уровень местного самофинансирования.....	44
2.2. Налоговые инструменты развития финансового потенциала муниципальных образований.....	60
2.3. Неналоговые инструменты развития финансового потенциала муниципальных образований.....	73
Глава III. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
3.1. Политика Российской Федерации в области развития финансового потенциала муниципальных образований.....	92
3.2. Механизм развития финансового потенциала муниципальных образований на основе мобилизации собственных источников финансового обеспечения.....	103
3.3. Развитие финансового потенциала муниципальных образований с помощью дополнительных источников финансового обеспечения местных бюджетов.....	113
Заключение.....	134
Библиографический список.....	141
Приложения.....	156

## ВВЕДЕНИЕ

**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 финансирования муниципальных образований от межбюджетных трансфертов, создают препятствия для развития финансового потенциала муниципальных образований.

Проблемы развития финансового потенциала муниципальных образований актуальны для всех федеративных государств, зависят от национальных особенностей и заключаются в отсутствии универсального решения по распределению доходных и расходных полномочий и методов межбюджетного взаимодействия.

Однако целый ряд отдельных вопросов по выбранной тематике находит решение в мировой практике, в связи с чем, представляется обоснованным учет ее достижений, и позволяет обозначить направления для поиска резервов увеличения доходной части местных бюджетов.

Таким образом, актуальность рассматриваемой проблемы легла в основу выбранной темы данного диссертационного исследования.

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

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. Русавской, 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**:

- дополнить и усовершенствовать организационно-экономические основы развития финансового потенциала муниципальных образований;
- дополнить понятийный аппарат для использования его в качестве информативной составляющей механизма развития финансового потенциала муниципальных образований;
- выявить взаимосвязь финансового потенциала муниципальных образований и определить характер его влияния на уровень местного самофинансирования;
- разработать механизм развития финансового потенциала муниципальных образований на основе мобилизации собственных источников финансового обеспечения;

- предложить направления развития финансового потенциала и предложить 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 собственных доходов.

К основным научным результатам относится следующее:

1) обоснована необходимость корректировки организационно-экономических основ развития финансового потенциала муниципальных образований и предложены направления их совершенствования;

2) усовершенствован понятийный аппарат – уточнено содержание таких понятий, как «финансовый потенциал муниципальных образований», «собственные доходы местных бюджетов», «самофинансирование», и др., что позволило использовать их в качестве информативной составляющей механизма развития финансового потенциала муниципальных образований и выявить взаимосвязи его элементов;

3) выявлен характер влияния финансового потенциала муниципальных образований на уровень местного самофинансирования, что позволило обосновать направления устранения проблем сформированного финансового потенциала, заключающихся в: 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; отсутствии стандартов качества оказания муниципальных услуг и др.;

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 обеспечивающий повышение 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 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 самофинансирования; 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.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, включающих 9 параграфов, заключения, библиографического списка и приложений, иллюстрировано таблицами и рисунками.



# **ГЛАВА 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

## **1.1. Финансовый потенциал муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления**

Исторически сложилось так, что в демократическом государстве разделение властей происходит не только по горизонтали – на законодательную, представительную и судебную ветви, но и по вертикали – на центральную и местную власть. Существование органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) объясняется тем, что центральная и региональная власти не в состоянии эффективно и оперативно решать разноуровневые проблемы. Единообразный централизованный подход в управлении не может учесть всех особенностей большого количества муниципальных образований, поэтому общепринятым в настоящее время является предоставление муниципальным органам власти определенной самостоятельности в решении «местных вопросов».

Для того чтобы отразить роль местного самоуправления в развитии финансового потенциала муниципальных образований, целесообразно остановиться непосредственно на основах этого развития.

По нашему мнению, для развития финансового потенциала муниципальных образований первичными являются территориальные, организационные и социальные основы как основы, определяющие пространство развития и его цели. Разумеется, трудно представить, что на территории такой обширной и многонациональной страны, как Российская Федерация, организационные и функциональные особенности будут везде идентичными. Различные географические, климатические и социально-экономические характеристики тех или иных территорий обуславливают отличия в основах развития финансового потенциала муниципальных образований, что крайне важно для темы данной диссертации ввиду того, что, рассматривая вопрос развития финансового потенциала муниципальных

образований, необходимо принимать во внимание конкретные особенности муниципалитета: специфику территории, структуру местного населения, проживающего на этой территории (национальные особенности, возрастные, гендерные и т.д.), уровень экономического развития и его потенциал. Все это в конечном счете оказывает влияние на процесс решения вопросов местного значения и процесс жизнедеятельности местного сообщества в целом. В связи с этим рассмотрим существующие основы развития финансового потенциала муниципальных образований, их недостатки и пути их совершенствования.

Существуют разные точки зрения на определение понятия «территориальные основы», например, Шугрина Е.С.<sup>1</sup> и Писарев А.Н.<sup>2</sup> отмечают, что понятие «территориальная основа» выступает в роли совокупности правовых норм, направленных на закрепление и регулирование территориальной организации муниципальных образований, а именно – определения состава территории муниципалитета, изменения состава территории муниципального образования, упразднения муниципального образования.

Мнение Баранчикова В.А. несколько иное<sup>3</sup>. Он считает территориальной основой развития финансового потенциала муниципальных образований совокупность отношений, регулируемых нормами права. С таким определением нельзя согласиться, т.к. в нем не конкретизируется, какие отношения и в какой сфере, регулируемые нормами права, можно считать территориальными основами развития финансового потенциала муниципальных образований.

На наш взгляд, важным является мнение ряда авторов, которые считают, что не только территориальные, но и социально-экономические условия должны быть учтены при определении территориальных основ

---

<sup>1</sup> Муниципальное право / Е.С. Шугрина. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – С. 86.

<sup>2</sup> Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2007. – С. 15–16.

<sup>3</sup> Баранчиков В.А. Право местного самоуправления Российской Федерации. – М.: Экзамен, 2005. – С. 29.

развития финансового потенциала муниципальных образований. Границы муниципальных образований выполняют управляющие и организующие функции, они фиксируют пространство действий органов самоуправления и отражают местные особенности ограниченной территории, поэтому являются основными элементами структуры муниципальных образований.

С учетом вышеизложенных мнений считаем верным следующее определение данного понятия: **территориальная основа развития финансового потенциала муниципальных образований 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.**

Вместе с тем, необходимо отметить, что в процессе реформы местного самоуправления были сформированы соответствующие требования к определению границ муниципальных образований, в рамках чего, предусмотрены территориальный и поселенческий принцип формирования муниципальных образований. С учетом этого в России могут быть созданы только следующие типы муниципалитетов (рисунок 1).

Территориальные муниципальные образования	→	Городские округа	Муниципальные районы	Внутригородские муниципальные образования г. Москвы и Санкт-Петербурга
Поселенческие муниципальные образования	→		Городские поселения	Сельские поселения

Рисунок 1. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации <sup>4</sup>

<sup>4</sup> Разработано автором.

В результате произошедших изменений количество муниципальных образований значительно возросло и составляет в настоящее время более 22 тыс.<sup>5</sup> (рисунки 2, 3).

Несомненно, этот фактор, если учитывать особенности местного самоуправления, является существенным в условиях развития финансового потенциала муниципальных образований и, как следствие, оказывает влияние на обеспечение их самофинансирования.



Рисунок 2. Количество муниципальных образований в Российской Федерации в 2003 году<sup>6</sup>

Здесь важно отметить, что городские и сельские поселения включаются в состав территории муниципального района, что же касается городских округов, то они не входят в состав территории муниципального района. При этом закон допускает, что населенный пункт, являющийся административным центром муниципального района, может иметь статус

<sup>5</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.03.2014 г.).

<sup>6</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.03.2014 г.).

городского округа. Также важно отметить, что поселения (городские и сельские) наделены возможностью самостоятельно решать вопросы местного значения, т.е. не зависят от ОМСУ муниципального района.

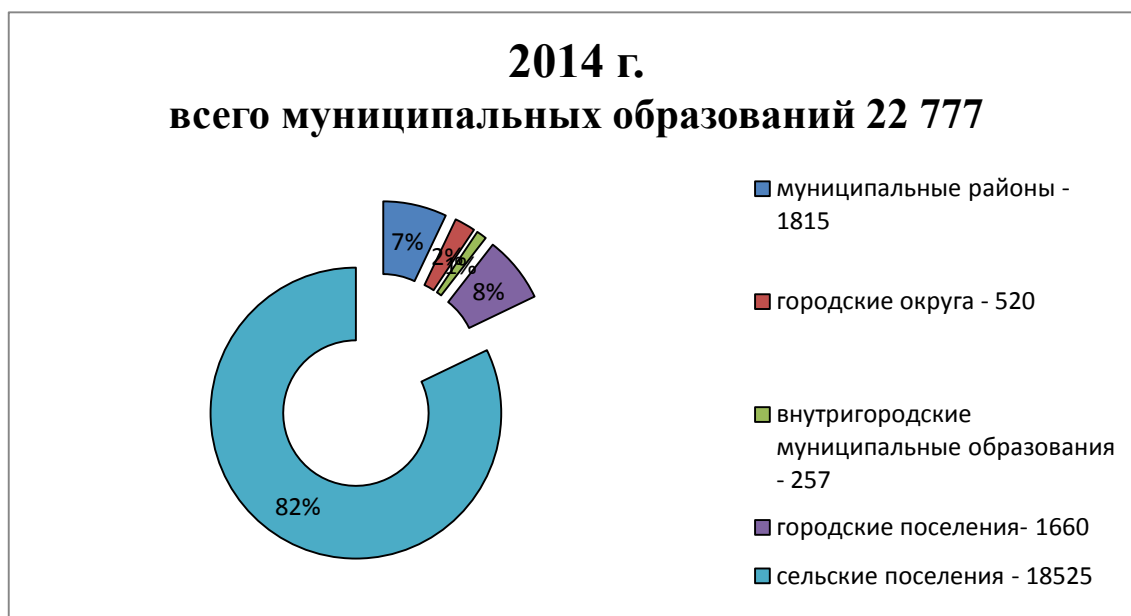


Рисунок 3. Количество муниципальных образований в Российской Федерации в 2014 году<sup>7</sup>

На наш взгляд, вышеуказанные особенности не способствуют эффективному решению вопросов местного значения, т.е. предоставлению муниципальных услуг населению надлежащего качества и в необходимом объеме.

В случае с возможностью создания на территории поселения, являющегося административным центром муниципального района, муниципального образования со статусом городского округа мы сталкиваемся с фактом дублирования вопросов местного значения на одной территории двух муниципальных образований (муниципального района и городского округа), т.е. имеет место размывание ответственности перед населением. Кроме того, в силу исторически сложившихся особенностей, административные центры муниципальных районов являются более

<sup>7</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.03.2014 г.).

развитыми в части обеспечения социальными объектами. По сути, все предыдущие сто лет они являлись сервисными центрами для населения всего района. При присвоении им статуса городского округа все объекты социального сервиса переходят в собственность городского округа и используются ОМСУ самостоятельно, без учета интересов населения остальной части района. В этих условиях ОМСУ муниципального района должны создавать собственную сеть социальных объектов или участвовать в финансировании социальных объектов городского округа в части оказания услуг населению района, что бюджетным законодательством никак не регулируется.

Также важно отметить, что с территории административных центров районов, как правило, поступает от 50 до 70% налоговых и неналоговых доходов бюджета района. В рассматриваемом нами случае бюджет муниципального района фактически остается без доходной базы.

Что касается возможности самостоятельного решения вопросов местного значения ОМСУ поселений (городских и сельских), то во многом эту ситуацию можно рассматривать как положительный фактор. Вместе с тем в этом случае не учитывается то, что район – это единый социально-экономический комплекс. Также не учитывается то, что ряд вопросов местного значения в полном объеме не может быть решен без участия ОМСУ района, что их целесообразно решать совместно. Например, вопросы в сфере культуры и спорта могут быть полнообъемными при синхронизации действий ОМСУ района и поселения. Здесь мы имеем в виду проведение районных мероприятий по спорту и культуре.

И самое главное – законодательство, декларируя независимость ОМСУ, предусматривает нормы, допускающие экономическую зависимость ОМСУ поселений от ОМСУ районов, возложив на последних обязанность выравнивания бюджетной обеспеченности поселений за счет собственных средств. Эту, немаловажную проблему мы подробно рассмотрим в следующих главах работы.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым совершенствование территориальной основы развития финансового потенциала муниципальных образований по следующим направлениям. Во-первых, устранить неэффективную норму, когда поселение, являющееся административным центром района, может иметь статус городского округа. Во-вторых, создать двухуровневую систему местного самоуправления и соответствующих ОМСУ на территории муниципальных районов. В этом случае в состав ОМСУ муниципального района, как первого уровня, будут входить ОМСУ субмуниципальных образований.

С учетом данных предложений схема организации местного самоуправления выглядит следующим образом (рисунок 4).

I уровень местного самоуправления

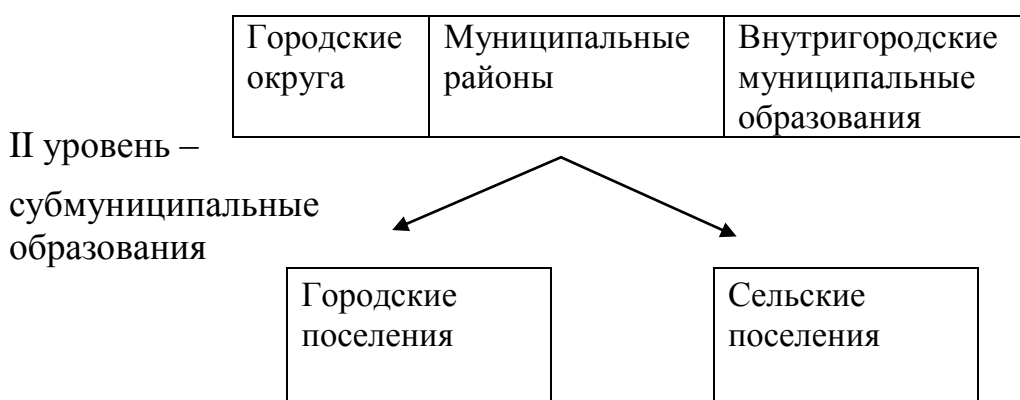


Рисунок 4. Схема двухуровневой территориальной организации местного самоуправления<sup>8</sup>

Кроме всего прочего, мировая практика свидетельствует, что в целях увеличения эффективности управления муниципальными образованиями многие государства идут по пути их оптимизации.

Стоит отметить, что по данным Счетной палаты РФ доля расходов местных бюджетов в некоторых муниципальных образованиях на содержание бюджетных учреждений и выплату заработной платы их сотрудникам достигает 40%.

<sup>8</sup> Разработано автором.

Таким образом, ОМСУ большинства городских и сельских поселений вынуждены осуществлять финансирование других расходных обязательств по остаточному принципу. В связи с этим возникают трудности финансового обеспечения:

- составления генеральных планов поселений, документов территориального планирования муниципальных районов, застройки территорий;

- модернизации объектов коммунальной инфраструктуры муниципальных образований (тепло-, электро-, газо- и водоснабжения, водоотведения, канализации), а также проведения капитального ремонта зданий и объектов муниципальной собственности в сферах образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта;

- проведения учета, инвентаризации, оформления технической документации на земельные участки и муниципальное имущество<sup>9</sup>.

Оптимизация размеров муниципальных образований будет способствовать развитию их финансового потенциала, ведь основными критериями для пересмотра границ местной власти являются: различие в показателях демографической структуры населения, от которой зависит величина налоговых поступлений, а также разница в доходах из-за наличия либо отсутствия крупных налогоплательщиков. Развитию финансового потенциала муниципальных образований также будет способствовать сокращение расходов на государственное управление при оптимизации сети бюджетных учреждений.

Вопросы об укрупнении муниципальных образований, а также вопрос оптимизации расходов на финансирование системы государственного управления сейчас обсуждаются в большинстве субъектов Российской Федерации. Например, одной из антикризисных мер стало сокращение (с одиннадцати до пяти) муниципальных образований в отдельно взятом районе

---

<sup>9</sup> Дубровская Ю.В., Ролевич И.Л. Территориальная организация местного самоуправления как фактор развития муниципального образования // Сб. ст. Финансово-экономические проблемы современной экономики. – Спб.: Изд-во ПГТУ, 2010. – С. 52.



Ярославской области, результатом чего стало сокращение численности муниципальных чиновников и, соответственно, бюджетных затрат на их содержание. Экономия на административных ресурсах также необходима потому, что население сельских поселений постоянно сокращается, в то время как численность аппарата управления остается неизменной.

Опыт укрупнения муниципальных образований есть и в Вологодской области. Созданные изначально 344 поселения оказались не способны в полном объеме осуществлять возложенные на них функции из-за недостаточности собственных источников финансового обеспечения. В результате проведения референдума количество муниципальных образований сократилось на 43 единицы.

Передовым опытом на основе оптимизации границ муниципальных образований можно считать способ укрупнения примененный в Республике Башкортостан. Здесь в рамках оптимизации количества муниципалитетов с учетом индивидуальных характеристик территории было предложено присоединять слабые муниципальные образования к эффективно работающим. Применение этого способа не только позволяет снизить дотационность территорий, но и способствует развитию финансового потенциала муниципальных образований.

Таким образом, по нашему мнению, в основе оптимизации муниципальных образований должен лежать экономический критерий, т.е. муниципальные образования объединяются вокруг крупных районных центров и поселков на основе проведенных финансово-экономических расчетов.

Так же, как и во многих других регионах, в процессе реформы местного самоуправления в Алтайском крае взято за основу муниципально-территориальное деление по географическим, а не по экономическим критериям. В результате в крае было создано 802 муниципальных образования (12 городских округов, 60 муниципальных районов, 725

сельских и 5 городских поселений)<sup>10</sup>. Однако, как выяснилось, за сельскими и городскими поселениями оказалось закреплено очень мало доходных источников. Недостающие средства поселения вынуждены были получать в форме дотаций из районного и краевого бюджетов. К примеру, бюджеты Новокопыловского и Смирновского сельских поселений на 80% состояли из средств вышестоящих бюджетов<sup>11</sup>. В этих условиях не приходилось говорить о местном самофинансировании, поскольку муниципалитеты оказались полностью зависимы от финансовой помощи, не рассчитывая на мобилизацию своего собственного финансового потенциала.

В результате проведения мероприятий направленных на оптимизацию этих муниципальных образований структура бюджета нового сельского поселения стала выглядеть несколько иначе, в частности, существенно были сокращены расходы на содержание ОМСУ – примерно на 20%, возросли расходы на социальную сферу<sup>12</sup>.

В условиях, когда существует возможность применения различных вариантов определения территорий муниципальных образований, в Алтайском крае было создано большое количество муниципалитетов с низкой численностью населения, что не могло не сказаться на их финансовом потенциале. Доля расходов на содержание ОМСУ в таких поселениях может достигать 50% и даже 90%, что является одной из причин, препятствующих решению вопросов местного значения. Полагаем целесообразным объединение поселений, в которых количество жителей менее 200 человек, с большими (по этому признаку) поселениями, имеющими на своей территории несколько хозяйствующих субъектов. Это позволит положительно повлиять на ситуацию в маленьких селах и определит средства на их дальнейшее развитие.

---

<sup>10</sup> «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития»: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.insor-russia.ru/files/final\\_report\\_MSU.pdf](http://www.insor-russia.ru/files/final_report_MSU.pdf) (дата обращения 01.10.2014)

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же.

Для расчета экономии бюджетных средств путем укрупнения муниципальных образований проведен анализ решения вопросов финансирования муниципальных районов и сельских поселений согласно показателям бюджетной классификации РФ. Ниже приведена сумма фактических затрат по муниципальным образованиям Курской области. Выбор данного региона для осуществления наблюдения объясняется тем, что в соответствии с разработанной на основе «Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» типологией регионов Российской Федерации, Курская область относится к категории «опорные».

В результате анализа установлено, что за сельскими поселениями закрепляются вопросы, которые во многом дублируют вопросы местного значения муниципального района. Укрупнение муниципальных образований позволит получить экономию финансовых средств по следующим направлениям:

1. Общегосударственные вопросы (расходы на управление) в разной степени дублируются – 11 из 14 вопросов местного значения. Так, сокращение вдвое администраций сельских поселений и присвоение им статуса территориальных управлений позволит снизить расходы на оплату труда, оплату услуг связи, транспортных и коммунальных услуг приблизительно на 40–50%, что по предварительным подсчетам составит 200–250 млн. рублей в год.

2. ЖКХ, в том числе благоустройство. Здесь действует принцип: вопросы в границах поселения решают сельские поселения, а межпоселенческие вопросы местного значения финансирует муниципальный район.

В рамках укрупнения, решение вопросов местного значения будет сопровождаться следующими видами экономии финансовых ресурсов:

- создание единой компании по сбору и вывозу ТБО на территории всех поселений (расчетная экономия составит более 56 млн. руб. в год);

- монтаж и текущее обслуживание уличных осветительных приборов (расчетная экономия составит более 56 млн. руб. в год);
- создание аварийной ремонтно-восстановительной бригады объектов ЖКХ (расчетная экономия составит более 28 млн. руб. в год);
- создание единой дорожно-эксплуатационной компании муниципального района (расчетная экономия составит более 280 млн. руб. в год).

3. Централизованная система формирования, учета и продажи земельных участков, повышение инвестиционной привлекательности, маркетинга (предположительное увеличение дополнительного дохода 20%).

Также необходимо отметить, что преодоление проблем, связанных с реорганизацией муниципальных образований, может быть осуществлено с применением опыта европейских государств. К примеру, целесообразно закрепить финансовые методы поощрения укрупнения малочисленных муниципальных образований.

В итоге проведенного анализа, нами сделан обоснованный вывод о том, что укрупнение муниципальных образований может послужить одной из антикризисных мер и эффективным инструментом в развитии финансового потенциала муниципалитетов.

Природа такого явления, как местное самоуправление, подразумевает, что его осуществление возможно исключительно в населенных пунктах, то есть там, где проживают люди. Местное сообщество путем реализации своих прав сознательно организует все процессы, связанные с осуществлением управления вопросами жизнеобеспечения на территории, которую они избрали как пространство для самоуправления, в связи с чем, **жители того или иного муниципального образования представляют собой социальную основу развития финансового потенциала муниципальных образований и образуют местное сообщество.**

Таким образом, социальная основа развития финансового потенциала муниципальных образований тесно связана и является основным фактором при определении организационной основы.

Местное сообщество, представляющее собой разные социальные группы, решает вопросы местного значения, а также создает организационную основу развития финансового потенциала муниципальных образований, через которую, опосредованно, осуществляется социальное управление и финансовое обеспечение.

Нельзя не согласиться с Дементьевой О.А., которая утверждает, что социальная основа развития финансового потенциала муниципальных образований представляет собой корневую систему, от которой формируются другие основы этого процесса<sup>13</sup>.

Необходимо отметить, что законодательство предусматривает единый комплект вопросов местного значения и полномочий по их реализации, единую систему ОМСУ с учетом типов муниципальных образований, но никак не учитывает социальную основу – численность населения как носителя власти по управлению территорией и их экономические интересы. На наш взгляд, в зависимости от численности населения, т.е. реального ресурса власти, должны формироваться как перечень вопросов местного значения, так и система ОМСУ и в конечном итоге финансовый потенциал муниципальных образований. Ведь неоспоримым фактом является то, что от численности населения зависят как доходы бюджета, так и объем муниципальных услуг, которые востребованы этим населением.

## **1.2. Роль и место органов местного самоуправления в развитии финансового потенциала муниципальных образований**

Жители муниципального образования как местное сообщество не являются органами и не могут выступать в качестве составного элемента

---

<sup>13</sup> Дементьева О.А. Эффективность правового регулирования бюджетных основ местного самоуправления в России // Федерализм. – 2011. – № 1.

организационной основы развития финансового потенциала муниципальных образований. Они лишь образуют эту основу.

Организационную основу развития финансового потенциала муниципальных образований непосредственно составляют представительные и исполнительные органы, деятельность которых связана с выполнением правоустанавливающих или исполнительно-распорядительных функций, в том числе при решении вопросов формирования и расходования финансовых ресурсов муниципальных образований.

По мнению Горбатюк Е.С.<sup>14</sup>, для действительной способности реализовать право на самоуправление в российских условиях необходимы механизмы осуществления права, т.е. органы, создаваемые местным сообществом в целях реализации своих прав по решению вопросов местного значения, процедур прямого волеизъявления. Позиция Горбатюк Е.С., несомненно, является правильной.

Таким образом, **организационная основа развития финансового потенциала муниципальных образований является совокупностью общественно-экономических отношений в области формирования структуры ОМСУ, порядка, форм и принципов их деятельности.**

Здесь важно отметить, что Федеральным законом от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), предполагающие введение неких муниципальных органов<sup>15</sup>, но определение данного понятия зафиксировано не было. Более того, если рассматривать регулирование различных организационно-правовых вопросов в муниципальной сфере, то можно прийти к выводу, что в законодательстве практически везде используется термин «органы местного самоуправления». Таким образом, к примеру,

---

<sup>14</sup> Е. С. Горбатюк Право на самоуправление в Российских условиях: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.politex.info/content/view/696/>. (дата обращения 10.10.2014).

<sup>15</sup> ч. 2 ст. 39 Федерального закона № 131-ФЗ определяет в качестве муниципальных органов избирательные комиссии муниципальных образований, которые не входят в структуру ОМСУ.

избирательные комиссии муниципальных образований могут оказаться в ситуации, когда гарантии их деятельности будут снижены ввиду того, что они относятся к муниципальным органам. Кроме всего прочего, данный подход может привести к появлению иных «муниципальных органов», действующих наравне с ОМСУ, что повлечет за собой возникновение проблем их финансового обеспечения. Выходом из сложившейся ситуации мы считаем четкое разграничение общего и частного понятия – «муниципальный орган» и «орган местного самоуправления», соответственно.

Также отсутствие четкого разграничения понятий «орган местного самоуправления» и «орган местной администрации» приводит к наделению статусом ОМСУ структурных подразделений местной администрации.

Нормативно-правовое регулирование порядка формирования структуры ОМСУ предусматривает различные подходы (таблица 1):

Таблица 1<sup>16</sup>

Порядок формирования органов местного самоуправления

Глава МО: высшее должностное лицо	муниципальные выборы	
	Входит в состав ПОМСУ с правом решающего голоса и является его председателем	Возглавляет местную администрацию
	Избирается представительным органом МО из своего состава и возглавляет его	
Глава местной администрации	Муниципальные выборы	
	Назначается на должность по контракту	
Представительный орган МО	Состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах	
	В муниципальных районах может формироваться из глав поселений и из депутатов поселений	
Контрольный орган	Избирается на муниципальных выборах	
	Формируется представительным органом МО	

1. Для сельских поселений предусмотрена возможность того, что глава муниципалитета может исполнять обязанности и главы администрации и главы представительного ОМСУ.

<sup>16</sup> Разработано автором.

2. Глава представительного органа возглавляет муниципалитет. При этом глава муниципального образования может избираться как на общенародных выборах, так и из состава депутатов представительного органа. В таком случае глава администрации должен быть назначен по контракту на основе конкурса.

3. Избранный на общенародных выборах, глава муниципалитета возглавляет местную администрацию.

Эксперты также отмечают, что предусмотренная законодательством возможность применять различные избирательные системы является, несомненно, положительным фактом.

В связи с особой значимостью представительного ОМСУ следует более детально рассмотреть вопросы его формирования и функционирования.

В основе формирования представительного органа лежит избирательное право. Однако существуют ограничения для муниципальных образований, численность жителей которых не превышает ста человек. В таких муниципальных образованиях представительный орган не формируется, а его полномочия осуществляются на сходе граждан.

Состав представительного органа образуют депутаты, численность которых определяется уставом территориальной единицы. Особо федеральным законодательством оговаривается порядок формирования представительного органа муниципального района, в состав которого могут входить депутаты представительных органов и главы поселений. Если представительный орган муниципального района формируется в результате прямых муниципальных выборов, то для такого случая предусмотрено ограничение количества депутатов от одного поселения. В случае делегирования глав и депутатов представительных органов поселений устанавливается равная (независимо от численности населения поселения) норма представительства.

Представительные органы городского поселения, муниципального района, городского округа обладают статусом юридического лица. Уставом



муниципальных образований может быть также закреплено наделение статусом юридического лица сельских поселений и внутригородских муниципальных образований.

Организация деятельности представительного органа осуществляется под руководством главы муниципального образования или председателя представительного органа, если глава муниципального образования исполняет полномочия главы местной администрации.

Классификация расходов бюджетов РФ предусматривает учет расходов представительного органа отдельной строкой в местном бюджете, что позволяет обеспечить независимость принятия тех или иных решений.

Учитывая область компетенции данного органа, можно констатировать, что для данного исследования он имеет наибольшую значимость. Как видится, основные наши предложения, направленные на развитие финансового потенциала муниципальных образований, будут находиться в поле федерального и регионального регулирования, хотя и муниципальный уровень власти обладает некоторым потенциалом. Так, например, самообложение является действенной, оперативной мерой по решению вопросов местного значения, что также отмечает Волков В.В., ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы Российской Федерации по вопросам местного самоуправления, в статье «Правовая природа средств самообложения граждан и особенности их взимания»<sup>17</sup>.

Вместе с тем следует признать ряд недостатков в области правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления, отмеченных Институтом экономики города в исследовательском проекте «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития»<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Журнал «Практика муниципального управления». – 2012. – № 01: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.gkh.ru/journals/4210/64934/> (дата обращения 10.10.2014).

<sup>18</sup> «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития»: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.insor-russia.ru/files/final\\_report\\_MSU.pdf](http://www.insor-russia.ru/files/final_report_MSU.pdf) (дата обращения 01.10.2014)

Практика проведения муниципальных выборов показывает неэффективность метода определения численности представительного органа местного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством четко определена минимальная численность представительного органа (7–35 человек) в зависимости от численности населения муниципалитета, но не устанавливается максимальная планка.

В результате мы можем наблюдать противоречивые тенденции: в одних муниципальных образованиях отсутствует необходимое число кандидатов в депутаты, а в других – в целях обеспечения повторного избрания и увеличения 10-процентной квоты на «штатное» депутатство депутаты идут на закрепление в уставах своих муниципальных образований избыточной численности представительного органа, что впоследствии негативно сказывается на формировании достаточных финансовых ресурсов территории.

Данная проблема может быть решена следующим образом:

1. отмена каких бы то ни было барьеров численности представительного органа и передача полномочий по решению этого вопроса на местный уровень;
2. передача полномочий по определению предельной численности представительных органов муниципалитетов на уровень субъектов РФ;
3. закрепление в федеральном законе нижнего и верхнего пределов численности для представительных органов муниципальных образований.

Также необходимо отметить проблемы разграничения полномочий местной администрации и представительного органа муниципального образования.

Во-первых, при возложении тех или иных полномочий на ОМСУ, не определяется (и, по-видимому, не может быть определено), какие из этих полномочий решаются представительным, а какие – исполнительно-распорядительным ОМСУ.

Во-вторых, представительные органы, чья исключительная компетенция четко закреплена в действующем законодательстве, оказались в более выигрышном положении, в отличие от местных администраций, область ответственности которых устанавливается только уставом. Практика показывает, что нередки случаи, когда за представительным органом закрепляются чисто распорядительские функции, такие как выдача разрешения на строительство, предоставление земельного участка, и прочие, что зачастую приводит к нарушению действующего законодательства в области регулирования сроков рассмотрения обращений граждан. Это связано с организацией работы представительного органа в виде сессий и заседаний.

Как видится, решение данной проблемы кроется в установлении более четких границ между полномочиями представительного органа и местной администрации. Так, например, создание базового принципа разделения вопросов ведения приведет к фиксации четкого круга полномочий этих двух ОМСУ. Целесообразно установить, что к компетенции представительного органа относятся все полномочия, связанные с принятием нормативных правовых актов, в то время как принятие индивидуально-конкретных властных решений, осуществляется местной администрацией.

Эксперты также отмечают необходимость рассмотреть целесообразность пребывания в составе представительного органа служащих муниципальных предприятий и учреждений. Мы считаем, что отсутствие ограничения для депутатов муниципальных образований на замещение руководящих должностей муниципальных предприятий и учреждений допускает возможность возникновения конфликта интересов, который несет в себе потенциальный ущерб. Это связано с тем, что при принятии решений эти депутаты будут руководствоваться не интересами населения, а личными или профессиональными и иными интересами.

Таким образом, необходимо устранить нормы закона, допускающие возникновение конфликта интересов и установить ограничения<sup>19</sup> по замещению муниципальными депутатами должностей руководителей муниципальных предприятий и учреждений.

Действующим законодательством предусмотрены различные виды утверждения кандидатуры на пост главы муниципального образования, он может избираться на муниципальных выборах либо представительным ОМСУ из своего состава.

Кандидат, избранный путем проведения всенародных выборов, может возглавлять местную администрацию или входить в состав представительного органа с правом решающего голоса и возглавлять его. Избранный из состава Совета депутатов глава муниципального образования автоматически становится его председателем.

Глава муниципального образования может возглавлять либо представительный орган, либо местную администрацию (исключение предусмотрено только для глав сельских поселений и глав внутригородских муниципальных образований городов федерального значения).

Глава местной администрации назначается по контракту, если глава муниципального образования является председателем представительного органа.

Велихов Л.А., автор фундаментального исследования «Основы городского хозяйства», на вопрос, какую схему управления городом выбрать, отвечал: «Все зависит от того, какие на данный момент есть кандидаты в местное руководство. Если есть яркий, сильный лидер, разумно выбирать главу населением. Если такового нет, лучше нанять управляющего-профессионала, чтобы обезопасить город от экономических ошибок»<sup>20</sup>.

Эту мысль можно дополнить: не факт, что человек, яркий лидер, заслуженно пришедший к власти – путем честных выборов, будет обладать

---

<sup>19</sup> Здесь имеются ввиду ограничения для всех депутатов, а не только депутатов, занимающих штатную должность.

<sup>20</sup> Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 1996. 480 с.

необходимыми навыками управленца. А учитывая, что глава администрации руководит ею на основах единоначалия, последствия низкого уровня профессионализма руководителя могут быть весьма серьезными.

В свою очередь, именно профессионализм в сфере финансово-хозяйственного управления – основной критерий при назначении главы администрации на должность. Наличие компетентного управленца, безусловно, положительно влияет на инвестиционную привлекательность конкретного муниципального образования.

При данной модели более четко определены роли ОМСУ. Глава администрации, работающий по контракту, являясь профессионалом-хозяйственником, не вмешивается и не вовлечен в политическую жизнь муниципального образования. Он выполняет только исполнительно-распорядительные функции. Кроме того, снижается вероятность возникновения конфликтов между представительным органом и главой муниципального образования, который в этом случае выступает председателем данного ОМСУ.

Разумеется, эту модель нельзя назвать идеальной. Вокруг вопроса о целесообразности назначения главы администрации по контракту не прекращаются оживленные дискуссии. Ее противники высказывают опасения, что назначение главы местной администрации вступает в противоречие с положением Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления, поскольку в некоторых муниципальных образованиях треть членов конкурсной комиссии назначается региональными органами государственной власти.

Также существует мнение, что глава местной администрации, не прошедший процедуру выборов, не может в полной мере почувствовать весь груз ответственности перед населением, тем более что он подотчетен непосредственно не населению, а работодателю, то есть представительному органу.

Ежегодно глава муниципального образования представляет отчеты о результатах своей деятельности. Это вытекает из закрепленного в законе положения о его подотчетности населению и представительному органу. Вместе с тем, к сожалению, уставами муниципальных образований в основном закрепляется подотчетность главы представительному ОМСУ, а о том, каким образом проходят отчеты перед населением, упоминается лишь в общем виде. Целесообразным представляется утвердить положение об отчетах главы муниципального образования перед избирателями.

Хотелось бы так же, как в случае с отмеченными недостатками в области правового регулирования деятельности представительного органа муниципального образования, согласиться с группой ученых Института экономики города (исследовательский проект «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития») и отмеченными ими недостатками, касающимися деятельности главы муниципального образования: действующим законодательством предусмотрено, что глава муниципального образования в одном лице представляет как ОМСУ, так и руководителя одного из ОМСУ (местной администрации или представительного органа). Эта ситуация приводит к трудностям разграничения обязанностей, возникающим у лица, замещающего указанную должность. Таким образом, считаем, что главу муниципального образования необходимо исключить из состава ОМСУ, предоставив ему статус высшего должностного лица.

Одновременно этим шагом может быть устранена проблема разногласий норм Федерального законодательства. Так, бюджетный процесс предусматривает участие в нем исключительно представительного органа и местной администрации, в то время как глава муниципального образования не уполномочен на это.

С принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в структуру ОМСУ был введен контрольный орган местного самоуправления. Цель, для достижения которой он может быть создан, локальна: его

деятельность должна быть направлена на оказание помощи в эффективном, экономном, основанном на законе решении вопросов местного значения.

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии с введенной в тело закона формулировкой, создание контрольного органа остается на усмотрение муниципалитета, и не является обязательным.

Действующим законодательством закрепляются основные направления деятельности контрольного органа, к примеру:

- контроль за исполнением местного бюджета;
- соблюдение установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчет о его исполнении;
- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования является выборным органом, формируемым на муниципальных выборах, или, в соответствии с уставом, представительным органом муниципального образования. Органы и должностные лица местного самоуправления обязуются представлять в контрольный орган муниципального образования запрашиваемую информацию, а также документы по вопросам, находящимся в сфере их компетенции. Деятельность контрольных органов муниципальных образований является публичной, и результаты их проверок подлежат обнародованию.

В соответствии с данными Счетной палаты РФ модели осуществления финансового контроля в субъектах РФ различаются. Помимо самостоятельных контрольных органов, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ и входящих в структуру ОМСУ, представительными ОМСУ могут создаваться контрольные органы, входящие в структуру уже созданных органов. Таким, например, может быть создан контрольно-счетный орган Совета муниципальных депутатов и т.д.

Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в своих разъяснениях <sup>21</sup> подчеркивает, что контрольный орган муниципального образования не может рассматриваться как финансовый орган, закрепленный в Бюджетном кодексе РФ. Контрольный орган муниципального образования – это независимый в своей деятельности орган, не относящийся ни к представительному, ни к исполнительно-распорядительному органу, а в Бюджетном кодексе предусматривается проведение финансового контроля исключительно представительными и исполнительно-распорядительными органами муниципального образования. При этом устанавливаются формы финансового контроля, такие как: предварительный, текущий и последующий.

Кроме того, различаются полномочия финансового и контрольного органа.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрена возможность создания разных органов, наделенных контрольно-надзорными функциями в финансовой сфере <sup>22</sup>.

### **1.3. Теоретическая и правовая база развития финансового потенциала муниципальных образований**

В рамках проведенного исследования было установлено, что большинство ученых в своих работах выделяют следующие принципы развития финансового потенциала муниципальных образований <sup>23</sup>:

1. достаточность ресурсов муниципального образования;
2. ограниченность ресурсов территорией муниципального образования;
3. инфраструктурная целостность;

---

<sup>21</sup> Официальный сайт комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/052054049124056052051.html> (дата обращения: 10.03.2014 г.).

<sup>22</sup> Шугрина Е.С. Контрольный орган муниципального образования // Бюджет. – 2008. – № 6.

<sup>23</sup> См., например, Климентьева Н. М. Финансовый потенциал и финансирование инвестиций в развитие муниципального образования : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10. – Саратов, 2012.- 206 с.



#### 4. финансово-экономическая самостоятельность ОМСУ.

Стоит согласиться с их мнением, дополнив этот перечень принципом эффективности использования бюджетных средств.

Охарактеризуем указанные принципы и рассмотрим их реализацию в современных условиях в Российской Федерации.

Принцип достаточности ресурсов муниципального образования заключается в том, что финансовые средства, закрепляемые за ОМСУ, должны покрывать предоставляемые им конституцией или законом полномочия. В целях реализации данного принципа предусмотрен процесс выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, также в целях законодательной защиты местных бюджетов от «необеспеченных федеральных или региональных мандатов» предусмотрено обязательное финансовое обеспечение передаваемых государственных полномочий.

Вместе с тем стоит отметить, что для точного определения суммы, необходимой для выполнения предоставленных полномочий, должны быть закреплены стандарты качества оказания муниципальных услуг. Ведь именно стандарт качества является главным условием для управления стоимостью муниципальных услуг.

Для того чтобы понять, сколько финансовых ресурсов необходимо муниципальному образованию на оказание той или иной услуги, нужно четко понимать, какие действия должны предпринимать ОМСУ и какие средства для этого использовать, что в конечном итоге должно принять форму стандартов качества муниципальных услуг.

Разработка и применение стандартов качества муниципальных услуг послужит также:

- повышению степени удовлетворенности получателей муниципальных услуг за счет повышения качества предоставления муниципальных услуг;
- повышению эффективности деятельности ОМСУ и учреждений, предоставляющих муниципальные услуги, за счет создания системы

контроля за непосредственными результатами их деятельности со стороны получателей муниципальных услуг;

- привлечению коммерческих и некоммерческих организаций для выполнения функций по предоставлению муниципальных услуг в соответствии с разрабатываемым на основе стандартов качества услуг муниципальным заданием.

Стандарты должны быть закреплены на муниципальном уровне в рамках, определенных нормативными правовыми актами субъекта Федерации.

В рамках стандартизированной муниципальной услуги более прозрачно происходят закупки товаров (работ, услуг) для муниципальных нужд, а также появляется реальная возможность осуществлять общественный контроль конечного результата этих закупок.

Управление общественными финансами в России традиционно отслеживается и ориентируется лишь на прямые расходы, связанные с предоставлением услуг. Необходимые для оказания услуги финансовые средства рассчитываются только с учетом прямых расходов (сколько выплачено, сколько закуплено товаров и т.д.). Анализ полной стоимости услуг способствует эффективному расходованию бюджетных средств и является основой для аргументации при принятии решений об увеличении финансирования или изменении условий оказания услуг.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день оценка муниципальных расходов связана со значительными методологическими и техническими сложностями, одной из основных причин которых можно назвать систему учета, применяемую в российской бюджетной системе. В настоящее время полная стоимость услуг в большинстве случаев неизвестна даже руководителям подразделений ОМСУ, на которых возложена обязанность по предоставлению тех или иных бюджетных услуг населению. Это связано с тем, что, во-первых, нередки случаи перекрестного субсидирования услуг между муниципальными структурами, во-вторых, не

производится обособленный учет расходов по конкретным бюджетным услугам и их составляющим, в-третьих, не учитываются временные затраты специалистов, работающих по реализации той или иной услуги.

Ввиду отсутствия в федеральной правовой базе стандартов качества муниципальных услуг, на местном уровне сложилась неоднородная практика их применения: стандарты различаются как по содержанию, так и по целям использования. Как отмечает Перцов Л.В.<sup>24</sup>, среди закрепленных на местном уровне стандартов качества нередко можно встретить такие, которые содержат лишь общие декларации, обходя стороной конкретные параметры услуг.

Все это приводит к определенным методическим трудностям при упорядочивании требований к качеству оказываемых услуг, а также к тому, что муниципальные услуги, оказываемые на разных территориях, не одинаковы по оценке стоимости и могут меняться со временем.

Перцов Л.В. предлагает свою трактовку понятия «стандарт качества муниципальной услуги» – документ, содержащий описание состава, потребительских характеристик, условий и порядка предоставления услуги, позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на нее и об условиях получения услуги в рамках действующего законодательства и с учетом местной правовой базы.

По нашему мнению, такое определение не учитывает двойственности целей применения стандартов качества муниципальных услуг. В рамках проведенного анализа федерального законодательства<sup>25</sup> в области государственного и муниципального управления нами предлагается следующее определение стандарта качества муниципальных услуг: **стандарт качества муниципальной услуги – это механизм определения объема**

---

<sup>24</sup> Перцов Л.В. Применение стандартов качества муниципальных услуг: типичные проблемы и решения // Руководитель бюджетной организации. – Июль 2010 г. – № 7.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Национальный стандарт РФ «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения» (ГОСТ 1.0-2004) // СПС КонсультантПлюс.

**финансовых средств, необходимых для оказания услуги, заключающийся в определении норматива, состоящего из описания состава, потребительских характеристик, условий и порядка предоставления услуг, позволяющего потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на нее и об условиях получения услуги.**

Стандартами качества должны быть охвачены все сферы деятельности ОМСУ в целях предоставления одинакового набора (как по составу, так и по качеству) услуг гражданам вне зависимости от места проживания<sup>26</sup>.

Таким образом, мы подошли к определению эффективности использования бюджетных средств.

Понятие эффективности было предложено в трудах К. Маркса как отношение затрат к результату<sup>27</sup>. Таким образом, это свидетельствует, о том, что в основе понятия «эффективность» лежат два элемента: издержки и результат.

Такие категории, как «издержки», «ресурсы», «затраты», редко находят отражение в правовой литературе. В связи с этим становится очевидным, что оценка эффективности расходования бюджетных ресурсов представляет интерес для специалистов в сфере государственного управления.

На практике эффективность расходования бюджетных средств достигается при помощи деятельности субъектов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и реализации делегированных государственных полномочий. Результаты деятельности субъектов местного самоуправления подлежат количественному и качественному измерению и оценке.

Необходимо отметить, что оценка эффективности использования бюджетных средств осложняется одним объективным обстоятельством. Изначальное обеспечение муниципальных образований финансами

---

<sup>26</sup> Примерами проведения стандартизации муниципальных услуг могут быть – г. Рязань, г. Братск, г. Пенза, г. Казань.

<sup>27</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Т. I. //Соч. 2-е над. Т. 23. С. 530.

различается в зависимости от уровня развития инфраструктуры, инвестиционной привлекательности, географического положения, демографической ситуации, которая даже в пределах одного региона может быть разной. В целях снижения погрешности при оценке эффективности Правительством Российской Федерации была разработана «Методика мониторинга эффективности»<sup>28</sup>, в которую был включен перечень относительных показателей. Кроме того, «Методика мониторинга эффективности» предусматривает рассмотрение значений показателей в динамике. Таким образом, сравниваются темпы роста эффективности, а не общие объемы. Тем не менее, по нашему мнению, механизм оценки эффективности подлежит дальнейшему совершенствованию.

Полезный потенциал механизма оценки эффективности расходования бюджетных ресурсов в настоящее время раскрыт далеко не полностью. Однако уже сегодня в рамках оценки решаются довольно важные задачи, такие как - достижение определенного уровня открытости деятельности ОМСУ путем размещения докладов глав местных администраций о достижении показателей эффективности на официальных сайтах ОМСУ в сети Интернет. Положительным фактором оценки эффективности также является то, что она мотивирует руководителей ОМСУ добиваться лучших результатов в работе, так как от этого зависит распределение государственных грантов.

Вместе с тем, на наш взгляд, ключевое значение оценки эффективности расходования бюджетных ресурсов в том, что она служит более глубокой стратегической цели – ее результаты отражают эффективность действия законодательства, проявляющуюся в конкретных услугах.

Принцип ограниченности ресурсов территорией муниципального образования проявляется в принадлежности ресурса к системе ресурсов

---

<sup>28</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 N 1317 (ред. от 26.12.2014) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»

муниципального хозяйства, определяется фактом отношения к территории муниципального образования, а также наличием полномочий у ОМСУ муниципального образования им распоряжаться. Полномочия ОМСУ определяются законом, т.е. именно закон закрепляет те или иные ресурсы за местным самоуправлением (это осуществляется федеральным законодательством), за тем или иным муниципальным образованием (это осуществляется законодательством субъекта федерации и уставом муниципального образования).

Принцип инфраструктурной целостности ресурсов подразумевает наделение органов власти ресурсами, соответствующими предметам их ведения, которые определены для данного органа власти законом. Основной формой разграничения предметов ведения, полномочий и ресурсов в соответствии с действующим законодательством является их закрепление за уровнями власти соответствующими федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Рассматривая принцип финансово-экономической самостоятельности ОМСУ необходимо принимать во внимание высокую дифференциацию муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и недостаточный финансовый потенциал многих муниципальных образований, что приводит к недостатку аккумулируемых на их территории финансовых ресурсов для осуществления ОМСУ своих полномочий. Поэтому для значительного количества местных бюджетов в Российской Федерации характерен большой объем межбюджетных трансфертов, что порождает иждивенческий настрой, лишает ОМСУ возможности обеспечения местного самофинансирования.

В этих условиях исследователи Кутафин О.Е. и Фадеев В.И. отмечают, что регулирование общественных отношений в области развития финансового потенциала муниципальных образований должно осуществляться с учетом положений Европейской Хартии местного самоуправления. Европейская хартия местного самоуправления, принятая в

рамках Совета Европы в 1985 г., подписанная Российской Федерацией в 1996 г. и официально вступившая в силу для Российской Федерации с 1 сентября 1998 г., устанавливает право ОМСУ на получение и свободное распоряжение достаточными собственными финансовыми средствами соразмерными представленным полномочиям. При этом устанавливается, что часть средств должна поступать за счет местных налогов и сборов. В целях защиты более слабых в финансовом отношении ОМСУ государство обязано проводить процедуры финансового выравнивания или эквивалентные меры, направленные на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходах. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора ОМСУ в пределах их собственной компетенции. Предоставляемые ОМСУ субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора ОМСУ политики в сфере их собственной компетенции.

Нормы статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления были инкорпорированы в национальное законодательство Российской Федерации и детализированы Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Проанализировав данные положения, следует выделить принцип свободного распоряжения полученными финансовыми средствами при осуществлении своих полномочий. Его смысл заключается в том, что ОМСУ вольны распоряжаться полученными финансовыми средствами исключительно в рамках своих полномочий. Отечественные нормативно-правовые акты предлагают другую формулировку, где говорится о самостоятельности ОМСУ в отношении определения направлений и форм расходования средств бюджета. Эта формулировка, по нашему мнению, является не совсем четкой, и можно сделать вывод, что здесь речь идет исключительно о процессе планирования бюджетных расходов. Тепляков

Д.О. также отмечает, что принцип свободы несколько шире, чем принцип самостоятельности, и «реализация принципа свободы в финансовой сфере требует не только закрепления определенных полномочий, но и достаточных собственных финансовых ресурсов»<sup>29</sup>.

В целях ликвидации возможного двоякого толкования норм Российского права имеет смысл взять за основу формулировку, использованную в Европейской Хартии местного самоуправления.

Кроме того, статья 9 Европейской хартии о местном самоуправлении устанавливает, что ОМСУ обладают правом на обеспечение местных бюджетов достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они вправе распоряжаться по своему усмотрению. Однако в ходе анализа существующего Российского законодательства в области местного самоуправления было установлено, что ни Конституция, ни Бюджетный кодекс Российской Федерации, ни Федеральный закон № 131-ФЗ, не дают 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 ОМСУ за счет собственных средств обеспечивать свои расходные полномочия.**

Вместе с тем, понимая, что «самофинансирование» не может быть основано на средствах, перечисляемых из бюджетов других уровней, хотя и закрепленных за местным бюджетом на долгосрочной основе, считаем необходимым, чтобы местное самофинансирование основывалось в первую очередь на собственных средствах, полученных в результате активизации и результативного использования финансового потенциала территории. Ведь очевидно, что местное самоуправление не может эффективно развиваться, опираясь исключительно на дотации, субсидии и субвенции из бюджетов вышестоящего уровня.

---

<sup>29</sup> Тепляков Д.О. Развитие конституционного принципа финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в международном и отраслевом законодательстве // Вестник Тюменского государственного университета. – 2011. – № 3. – С. 233.



Здесь важно отметить, что в понятие «собственные доходы» мы вкладываем несколько иной смысл, отличающийся от заложенного в Бюджетном кодексе. В бюджетном законодательстве Российской Федерации используется термин «собственные доходы местных бюджетов», которые включают все доходы бюджета за исключением субвенций. Нередко в периодической литературе понятие собственных доходов местных бюджетов искажается и сужается до совокупности налоговых и неналоговых доходов.

Однако вопрос о содержании понятия собственные доходы бюджета имеет разные точки зрения, суть которых заключается в том, что относить дотации и субсидии к собственным доходам нецелесообразно, так как они не закрепляются за местными бюджетами на постоянной основе, и, следовательно, не могут являться стабильным и долгосрочным источником доходов. При этом дотации и субсидии являются своего рода финансовой поддержкой местным бюджетам, что также ставит под вопрос целесообразность их включения в состав собственных доходов бюджетов.

В связи с этим Институт экономики города в аналитическом докладе «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на состояние муниципальных образований Российской Федерации» предлагает понятие «собственные располагаемые доходы». Под собственными располагаемыми доходами подразумеваются доходы местных бюджетов, получаемые из стабильных и предсказуемых источников, закрепленных на постоянной основе, т.е. налоговые и неналоговые доходы. Именно анализируя «собственные располагаемые доходы» местных бюджетов, можно оценивать степень фискальной автономии органов местного самоуправления<sup>30</sup>.

Таким образом, опираясь на исследования Института экономики города, мы конкретизировали понятие «собственные доходы» - **это налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления, объем**

---

<sup>30</sup> Аналитический доклад Института экономики города «Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации». — М., 2008. — С. 41.

**которых зависит от проводимой финансово-хозяйственной политики на территории муниципального образования и способствует развитию его финансового потенциала. Соответственно финансовый потенциал муниципальных образований – доход местных бюджетов, который может быть получен ОМСУ при применении единых на всей территории муниципального образования условий.**

Для успешного функционирования местных органов власти должна быть обеспечена достаточность собственных финансовых ресурсов, а именно – их собственные доходы должны равняться сумме их расходов, т.е. соотношение между ними должно составлять единицу. Эта зависимость в виде формулы выглядит следующим образом:

$$K_{мс} = \frac{Д}{Р} \quad (1)^{31}$$

Где  $K_{мс}$  – коэффициент местного самофинансирования;

$Д$  – собственные доходы муниципалитета;

$Р$  – расходы, на решение вопросов местного значения.

Вместе с тем, стоит учитывать, что такое соотношение будет встречаться нечасто, в связи с тем, что большинство сформированных муниципальных образований являются дотационными.

Перечень и объем доходов каждого вида муниципальных образований неодинаков, что определяется различным составом налоговых и неналоговых доходов и нормативов их зачисления, а также межбюджетных трансфертов; неравномерным распределением доходов по бюджетам муниципальных образований из-за существующей дифференциации социально-экономического развития территорий.

В связи со значительной дотационностью многих местных бюджетов, особенно поселений, ведущие экономисты не раз высказывали мнение о необходимости изъятия из законодательства Российской Федерации положения о том, что «каждое муниципальное образование имеет

---

<sup>31</sup> Разработано автором.

собственный бюджет» и замены его формулировкой — «каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет, а при невозможности его формирования и исполнения — иной установленный законодательством источник покрытия закрепленных расходных полномочий». Данный шаг, по их мнению, позволил бы исключить необходимость создания экономически несостоятельных и высокодотационных (близких к 100%) местных бюджетов, наличие которых влечет значительное возрастание административно-управленческих затрат на местном уровне<sup>32</sup>.

Однако лишение муниципальных образований собственных бюджетов противоречит законодательству Российской Федерации и ключевым признакам организации местного самоуправления. Именно поэтому предлагается на региональном уровне достигать так называемого «квзисамофинансирования» каждого муниципального образования путем предоставления дотаций из вышестоящих бюджетов. В связи с этим, в бюджете региона в целях обеспечения «квзисамофинансирования», исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности, предлагается предусматривать дотации поселениям, муниципальным районам (городским округам), которые будут образовывать региональные фонды финансовой поддержки соответствующих муниципальных образований.

При составлении бюджета субъекта Российской Федерации данный вид дотаций можно будет заменить дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ.

Порядок и методика распределения дотаций, а также порядок расчета и установления дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ в бюджеты муниципальных образований, утверждаются законом субъекта Российской Федерации.

---

<sup>32</sup> Валентий С.Д., Бухвальд Е.М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права. — М. — 2008. — № 3. — С. 20.

## **Глава II. ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОФИНАНСИРОВАНИЯ ЗА СЧЕТ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

### **2.1. Оценка влияния существующего финансового потенциала муниципальных образований на уровень местного самофинансирования**

Реализация местного самоуправления невозможна без экономической основы, которую согласно законодательству Российской Федерации составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. В этой связи Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что каждое муниципальное образование имеет собственный (местный) бюджет.

Местный бюджет (бюджет муниципального образования), в соответствии с действующим законодательством – фонд денежных средств, находящийся в распоряжении ОМСУ и обеспечивающий решение вопросов местного значения.

Следовательно, местный бюджет предназначен для исполнения расходных полномочий муниципальных образований, обеспечения экономической самостоятельности ОМСУ, регулирования социальных процессов, активизации хозяйственной деятельности и развития инфраструктуры соответствующих территорий и др.

Исходя из того, что результатом реформы местного самоуправления стало образование нескольких видов муниципальных образований: городских округов, муниципальных районов и поселений (городских и сельских), внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, среди местных бюджетов различают бюджеты соответствующего вида муниципального образования.

Одним из основных источников финансового обеспечения деятельности ОМСУ являются доходы местных бюджетов. Доходы местных бюджетов — это денежные средства, поступающие в соответствии с законодательством Российской Федерации в местный бюджет, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита местного бюджета.

Доходы местных бюджетов по правовому статусу и экономическому содержанию можно классифицировать как налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (в том числе межбюджетные трансферты).

Перечень и объем доходов каждого вида местных бюджетов неодинаков, что определяется различным составом налоговых и неналоговых доходов и нормативов их зачисления, а также межбюджетных трансфертов; неравномерным распределением доходов по бюджетам муниципальных образований из-за существующей дифференциации социально-экономического развития территорий.

По единодушному мнению представителей местной власти, высказанному на экспертных группах в Новгородской, Ярославской, Ленинградской областях и Республике Карелия<sup>33</sup>, налоговых доходов местных бюджетов сегодня недостаточно для покрытия их минимальных расходов, поэтому ключевую роль приобретает система выравнивания уровня бюджетной обеспеченности территорий.

Действительно имеющиеся источники информации (статистические данные, результаты качественных социологических исследований, публикации ученых и практиков) позволяют сделать общий вывод, что ресурсной базы муниципалитетов пока явно недостаточно для обеспечения местного самофинансирования. Несмотря на явные проблемы и в других сферах (например, кадровые проблемы), именно развитие финансового

---

<sup>33</sup> «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития»: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.insor-russia.ru/files/final\\_report\\_MSU.pdf](http://www.insor-russia.ru/files/final_report_MSU.pdf) (дата обращения 01.10.2014). Эти регионы были охвачены пилотным полевым исследованием Института современного развития.

потенциала муниципальных образований требует непосредственного внимания органов государственной власти, т.к. этот механизм напрямую зависит от формируемых государством налоговой системы и механизмов финансовой помощи.

Вместе с тем, международный опыт также свидетельствует, что собственные источники доходов местных бюджетов практически никогда не составляют 100% доходной базы. Удельный вес финансовой помощи при всех колебаниях по большинству стран составляет значительную долю (таблица 2).

Таблица 2

Структура доходов местных бюджетов зарубежных стран<sup>34</sup>

Страна	Местные налоги %	Сборы и платежи %	Финансовая помощь %	Займы %	Прочие %
Страны с относительно низкой долей финансовой помощи					
Австрия	15	19	35	8	23
Бельгия	32	5	40	13	10
Германия	19	16	45	9	11
Канада	51	22	24	2	1
Испания	31	16	37	10	6
Италия	18	11	38	9	24
Норвегия	42	16	33	7	2
Португалия	20	19	38	6	17
Словакия	10	9	39	5	37
Финляндия	34	11	31	3	21
Франция	36	2	26	10	26
Чешская Республика	16	12	45	11	16

<sup>34</sup> Коновалюк О.В. Сравнительно-правовой анализ бюджетного законодательства России и США в области местных финансов // Политика, государство и право. – 2014. – № 6: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://politika.snauka.ru/2014/06/1689> (дата обращения: 02.08.2014).

Швейцария	46	24	18	3	9
США	61	8	19	1	11
Страны с относительно высокой долей финансовой помощи					
Албания	2,5	3	94	0	0,5
Болгария	1	10	78	2	9
Великобритания	11	6	77	0	6
Венгрия	4	8	66	4	18
Греция	2	22	58	6	12
Ирландия	18	10	57	2	13
Австралия	12	16	53	5	14
Латвия	6	1	68	0	25
Нидерланды	5	13	60	19	3
Польша	21	7	60	0	12
Румыния	5	16	79	0	0
Словения	5	9	67	1	18
Турция	7	1	56	0	36
Эстония	0,1	0,9	91	2	6

Данные таблицы 2 свидетельствуют о том, что бюджетные взаимоотношения между органами власти разного уровня существуют в любом государстве, однако складываются они совершенно по-разному. Сформированные межбюджетные отношения характеризуют зависимость между различными аспектами децентрализации отдельных полномочий и местного самофинансирования. Актуальность задачи балансирования бюджетных интересов возрастает прямо пропорционально размерам территории того или иного государства с учетом разнообразности условий его существования. Как в России, так и за рубежом вопросы распределения компетенции имеют большое значение, при этом особое место отводится решению вопросов формирования надежной и стабильной доходной базы

бюджетов муниципальных образований с помощью механизмов предоставления финансовой помощи.

Рассмотрение мирового опыта решения данной проблемы представляется актуальным – изучение методов и механизмов, используемых разными странами при оказании финансовой помощи муниципальным образованиям, позволит объединить то, что возможно применить на практике в Российской Федерации в условиях современного этапа развития местного самоуправления.

Как уже отмечалось, мировой опыт характеризуется отсутствием идеальной для всех государств модели межбюджетных отношений в силу ряда обстоятельств, в том числе огромного влияния политики и исторических традиций. Модель межбюджетных отношений представляет собой совокупность отношений между органами власти различного уровня по поводу формирования бюджетных ресурсов, необходимых для самостоятельного и полноценного решения возложенных на них задач. Экономическая литература содержит множество различных теорий организации межбюджетных отношений в зависимости от сложившихся внешних и внутренних условий. Из этого множества выделяется теория содержащая такие категории как «централизация» и «децентрализация» полномочий.

В соответствии с общепринятым мнением, под централизацией стоит понимать концентрацию большей части государственных функций в ведении федерального уровня власти. В такой ситуации основные управленческие решения принимаются на вышестоящем уровне, а нижестоящие органы власти могут осуществлять свои полномочия в рамках предписаний. Таким образом, помимо государств с централизованной системой полномочий можно выделить государства с децентрализованной системой, территория которых представляет собой составные части, наделенные определенной автономией в области принятия тех или иных решений.



Таким образом, интересной, в рамках данного диссертационного исследования, представляется приведенная в таблице 2 группировка стран в зависимости от решения вопроса организации межбюджетных отношений.

В соответствии с данным критерием первую группу стран образуют государства, отличающиеся значительной самостоятельностью регионального и местного уровня власти, что подтверждается широкими налоговыми полномочиями, вторая группа стран характеризуется значительной долей участия центрального правительства в финансировании социальных расходов.

Итак, первый вид – модель (децентрализованный) организации межбюджетных отношений характеризуется наличием относительно независимых уровней власти. В основе данной модели лежат параллельные и независимые друг от друга системы сбора налогов, а также конституционное разграничение предметов ведения и налоговых полномочий.

Высокий уровень местного самофинансирования и самостоятельности региональных властей определяется наличием у них прав формирования и использования различных налоговых элементов, а также возможностью устанавливать налоги, не нарушающие межрегиональную и внешнюю торговлю государства.

Второй вид модели – централизованный. В нем делается акцент на совместном использовании налогов. Положительными характеристиками данной модели являются экономичность администрирования доходов, а также повсеместное применение бюджетного выравнивания. Однако к недостаткам модели можно отнести излишнюю централизацию налоговых полномочий, ведущую к ограничению уровня местного самофинансирования.

Европейские государства, применяющие данную модель организации межбюджетных отношений, нивелируют ее недостатки путем предоставления существенной самостоятельности муниципальным образованиям, в результате четкого определения долей в соответствующих налогах, применением эффективных механизмов сбалансированности

бюджетов. Важная роль в этой модели отводится межбюджетным трансфертам.

По нашему мнению, при федеративном устройстве государства доходные и расходные полномочия различных уровней власти должны разграничиваться таким образом, чтобы обязанности перед государством в целом эффективно выполнялись центром, а нижестоящие уровни власти могли бы параллельно решать задачи финансирования регионального и местного значения. При этом следует отметить, что деятельность ОМСУ в конечном итоге будет сказываться на достижении социального благополучия населения. Таким образом, в качестве критерия эффективности модели организации межбюджетных отношений могут выступать качество и объем бюджетных расходов на предоставление услуг.

Мировой опыт организации межбюджетных отношений, с точки зрения разделения налоговых полномочий также неоднозначен. По-разному используется система налогов и сборов в качестве механизма стимулирования позитивных тенденций в развитии экономики, а также механизма финансового обеспечения уровня необходимых социальных гарантий для населения территориальных сообществ. Наиболее интересны для России в качестве примера налоговые системы таких крупных федеративных государств с высоким уровнем различий в социально-экономическом развитии территорий, как США, Канада и Австралия.

США являются классическим примером децентрализованной модели федерализма. Американская система отличается от других тем, что в ней полномочия по налогообложению всех 50-ти штатов практически не зависят от федерального правительства. В рамках действующих конституционных положений штаты имеют право устанавливать любые виды налогов по любым ставкам. Правительство США осуществляет администрирование тех видов налогов, которые закреплены за ним, а муниципальные образования могут вводить свои виды налогов и дополнения к налогам штатов.

Некоторые налоги собираются на всех уровнях, но по разным схемам и ставкам, некоторые – только на одном из уровней. На каждом уровне основу бюджетных доходов образует «опорный налог».

В графствах, округах, тауншипах и других муниципальных образованиях налоги на имущество составляют основу доходной части местных бюджетов. За счет этих налогов обеспечивается около 80% всех налоговых поступлений. Под имущественное налогообложение подпадает рыночная стоимость недвижимого и движимого имущества как физических, так и юридических лиц. Оценка имущества проводят специально обученные местные чиновники – оценщики. Размер ставки налога обычно устанавливается в милсах<sup>35</sup>. В зависимости от роста цен на недвижимость средняя ставка налога на имущество непрерывно увеличивается.

В Соединенных Штатах также существует проблема значительной дифференциации на муниципальном уровне в зависимости от финансового потенциала. Это приводит к тому, что муниципальные образования, обладающие более узкой налоговой базой, стремятся увеличить ставки налогов, чтобы обеспечить достаточный уровень доходов. Территории с более широкой налоговой базой либо снижают налоговые ставки, либо улучшают качество муниципальных услуг, что в конечном итоге приводит к привлечению новых жителей – налогоплательщиков.

Еще одним значимым источником доходов является общий налог с продаж, на его долю приходится примерно 5% от всех налоговых поступлений муниципалитетов. Структурно местный налог с продаж идентичен налогу с продаж, взимаемому на уровне штатов. Ставки налогов составляют обычно от 0,5 до 3% от оборота<sup>36</sup>. Объекты налогообложения в этом случае в основном те же, что и при взимании налогов правительством конкретного штата.

---

<sup>35</sup> Тысячные доли доллара с каждого доллара оценочной стоимости имущества.

<sup>36</sup> Коновалюк О.В. Сравнительно-правовой анализ бюджетного законодательства России и США в области местных финансов // Политика, государство и право. – 2014. – № 6: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://politika.snauka.ru/2014/06/1689> (дата обращения: 02.08.2014).

Хозяйственная деятельность ОМСУ США включает в себя руководство муниципальными предприятиями и службами, а также управление имуществом, принадлежащим муниципальному образованию на праве собственности. В определенной мере к хозяйственной деятельности ОМСУ можно отнести воздействие на частный бизнес в рамках территории муниципального образования. Предприятия, предоставляющие услуги общественного пользования, исторически всегда находились в частной собственности.

Преобладание частного бизнеса привело к формированию незначительной доли муниципального имущества. Вместе с тем объем вопросов местного значения существенен. Так ОМСУ США осуществляют реконструкцию городов, жилищное строительство, строительство и эксплуатацию дорог, гаваней, аэропортов, определяют размеры арендной платы, заботятся об использовании территории и обеспечивают охрану окружающей среды.

Политика оказания финансовой помощи в виде субсидий местным органам власти претерпевает некоторые изменения в зависимости от того, кому принадлежит федеральная власть – демократам или республиканцам. Республиканская администрация отдает предпочтение системе участия в доходах, в то время как демократы предпочитают систему федеральных субсидий для проведения конкретных программ, в том числе, и на местном уровне.

Канада относится к государствам с высоким уровнем децентрализации власти. Уменьшение различий между провинциями – одна из самых важных задач правительства. Децентрализация власти способствует адаптации социальной политики к нуждам муниципальных образований, в то же время обеспечивая правительства провинций доходами, достаточными для оказания муниципальных услуг, соответствующих действующим стандартам качества, при равных уровнях налогообложения. Канадская модель – классический социально ориентированный бюджетный федерализм.

Местные органы власти имеют собственные налоги. В стране есть и общефедеральные налоговые отчисления. В процессе разделения поступлений от налогов применяется метод «достраивания» ставок. Его суть заключается в том, что провинции и муниципальные образования имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной.

Государственное устройство Австралийского Союза представляет собой федеративную систему с высоким уровнем централизации, в структуру которой входит центральное правительство и правительства штатов. Введение единой системы налогообложения способствовало большей централизации (в бюджетном отношении) государства. Эта система заменила конституционно гарантированные права штатов. В руках центрального правительства оказались полномочия по установлению различных форм налогообложения, в то время как штатам было запрещено самостоятельно устанавливать налоги с продаж, а также другие косвенные налоги.

Рассматриваемая система имеет ряд недостатков, из которых в первую очередь необходимо выделить то, что объем доходов, закрепленных за центральным правительством, превышал необходимый объем для покрытия расходных полномочий, возложенных на него, в то время как штатам для удовлетворения расходных потребностей средств не хватало. Эта проблема была решена путем введения широкой системы федеральных субсидий штатам.

Была учреждена специальная комиссия по субсидиям, в компетенцию которой входило принятие решений о необходимости предоставления дополнительных средств штатам. Штат, получающий эти средства, имеет право направить их на восстановление финансового равновесия.

Северная территория Австралии является единственным районом, которому предоставлены особые налоговые привилегии, т.е. специальный налоговый режим. Расчет субсидий, предоставляемых Северной территории, осуществляется так же, как и для других регионов. Вместе с тем в расчет принимается огромное количество элементов, отражающих ее особые

условия, таких как: отдаленность территории и низкая плотность населения, которые увеличивают расходы на транспорт и топливо, сроки исполнения заказов по поставкам, расходы на связь и т.д. Состав населения, который характеризуется преобладанием молодежи, требует больших ассигнований на реализацию программ по проблемам материнства и детства, образования и т.д.

В целом большинство государств при организации финансовой деятельности ОМСУ руководствуется принципом наделения муниципалитетов достаточными собственными финансовыми ресурсами для самостоятельного и полноценного решения вопросов местного значения. По нашему мнению, этот опыт может быть заимствован при развитии финансового потенциала муниципальных образований Российской Федерации.

Основы формирования доходной части местных бюджетов в Российской Федерации заложены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, который, помимо определения местного бюджета, устанавливает виды доходов бюджетов муниципальных образований, нормативы зачисления различных видов налогов и сборов, местных налогов, неналоговых доходов в местные бюджеты, бюджетные полномочия ОМСУ по формированию доходов местных бюджетов; определяет момент поступления доходов в бюджет как зачисление средств на единый счет бюджета.

Несмотря на то, что определение местного бюджета дано в Бюджетном кодексе Российской Федерации, многие авторы трактуют его по-своему. Так, например, по мнению Широкова А.Н. и Лапина В.А. бюджет муниципального образования – это «план финансовой деятельности ОМСУ на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов»<sup>37</sup>. Однако, как представляется, данное определение не отражает

---

<sup>37</sup> А.Н. Широков, В.А. Лапин Основы управления муниципальным хозяйством – М.: Московский общественный научный фонд, 1997. – 140 с.

социальной ориентированности этой категории и не совсем соответствует положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации. По нашему мнению, понятие местного бюджета должно раскрываться через его смысловую нагрузку, а именно через его ориентацию на решение вопросов местного значения. Таким образом, **местный бюджет выступает в роли формы образования и расходования финансовых ресурсов, в целях обеспечения полноценного и самостоятельного решения вопросов местного значения.**

Как следует из приведенного выше определения, цель местного бюджета – решение вопросов местного значения. Наличие местного бюджета является неотъемлемым признаком местного самоуправления. Специфика местных бюджетов связана с тем, что муниципальные образования не принадлежат к государственной системе управления, а являются независимыми. Бюджеты муниципальных образований, с одной стороны, обладают определенной степенью самостоятельности, а с другой – подчинены федеральному и региональному бюджетам. Не допускается использование ОМСУ при исполнении своих расходных полномочий иных форм образования и расходования денежных средств.

Систему местных бюджетов можно представить в виде схемы (рисунок 5).

Роль местных бюджетов в социальном и экономическом развитии регионов может еще больше возрасти при определенных условиях. Одним из таких условий может быть наделение ОМСУ достаточными собственными источниками финансового обеспечения.

Так, аналитическое управление Аппарата Совета Федерации<sup>38</sup> приводит данные, что фактические расходы местных бюджетов в 2012 году можно оценивать в 5 трлн. рублей (8,1% к ВВП). Однако доходы муниципалитетов составили 3,1 трлн. рублей (5% к ВВП). Легко посчитать,

---

<sup>38</sup> Информационно-аналитический материал аналитического управления Аппарата Совета Федерации: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<http://council.gov.ru/media/files/41d497f8252358effe01.pdf> (дата обращения: 15.03.2014 г.).

что местные бюджеты нуждаются в увеличении доходов минимум на 2 трлн. рублей.



Рисунок 5. Система местных бюджетов в Российской Федерации<sup>39</sup>

Проведенной Счетной палатой Российской Федерации проверкой установлено, что лишь 2,5% муниципалитетов способны эффективно решать вопросы местного значения за счет налоговых и неналоговых доходов.

Принимая во внимание эти замечания, позволим себе не согласиться с ними, так как такие выводы не могут быть безоговорочно достоверными по следующей причине: в России нет достаточно объективной методики оценки объема расходных обязательств бюджетов всех уровней, в т.ч. и местных. Для создания методики оценки расходных обязательств местных бюджетов необходимо сформировать стандарты муниципальных услуг и нормативы финансовых затрат на их предоставление. Только при наличии таких стандартов и финансовых нормативов можно говорить об объективной оценке обеспеченности местных бюджетов доходами в достаточном объеме.

<sup>39</sup> Разработано автором.



Вместе с тем мы не отрицаем, что местные бюджеты испытывают недостаток доходов и что на весьма низком уровне находится местное самофинансирование. Это можно обосновать не только прямым расчетом (весьма сомнительным), как это сделали вышеуказанные эксперты, но и косвенными факторами.

Одним из таких факторов является, например, рост муниципального долга и кредиторской задолженности, что говорит о недостатке собственных доходов для исполнения принятых расходных обязательств в течение текущего бюджетного года. В настоящее время объем долговых обязательств муниципалитетов составляет 13,6% от собственных доходов местных бюджетов<sup>40</sup>.

Динамика кредиторской задолженности в разрезе отдельных ее видов характеризуется показателями следующей таблицы (таблица 3).

Таблица 3

Динамика кредиторской задолженности муниципальных образований в разрезе отдельных видов<sup>41</sup> (млрд. руб.)

Кредиторская задолженность на 01.01.2013		
Наименование	Сумма	в % от общей суммы кредиторской задолженности
Кредиторская задолженность – всего	13,5	100,0
В том числе: оплата коммунальных услуг	1,0	7,4
Начисления на оплату труда	0,8	5,9
Оплата работ, услуг по содержанию имущества	2,2	16,3
Кредиторская задолженность на 01.01.2014		
Кредиторская задолженность – всего	15,7	100,0

<sup>40</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва : [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

<sup>41</sup> Разработано автором на основе мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва : [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

В том числе: оплата коммунальных услуг	1,1	7,0
Начисления на оплату труда	0,7	4,5
Оплата работ, услуг по содержанию имущества	3,4	21,6
Кредиторская задолженность на 01.01.2015		
Кредиторская задолженность – всего	14,0	100,0
В том числе: оплата коммунальных услуг	1,1	8,1
Начисления на оплату труда	1,12	8,0
Оплата работ, услуг по содержанию имущества	2,7	19,3

Кроме всего прочего, современное неудовлетворительное состояние обеспечения местных бюджетов доходами связано с рядом объективных причин. Так, очевидной проблемой являются различия в социально-экономическом развитии муниципальных образований в зависимости от их типа. В соответствии с данными Министерства финансов Российской Федерации, в бюджеты городских округов поступает 57,8 % (559,8 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджеты муниципальных районов – 27,3% (264,5 млрд. рублей) и в бюджеты поселений – 14,9% (145,0 млрд. рублей)<sup>42</sup>.

Таким образом, в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований аккумулируется наибольшая часть налоговых доходов, а самая многочисленная категория муниципальных образований (поселения) имеет незначительный объем налоговых доходов.

В соответствии с данными Министерства финансов Российской Федерации доходы муниципальных бюджетов от налогов, которые были переданы субъектами на местный уровень, в 2014 году составили 89,8 млрд. руб., или 9,3% от общего объема налоговых доходов<sup>43</sup>. Отсутствие законодательного требования об обязательном установлении нормативов

<sup>42</sup> Мониторинг местных бюджетов Российской Федерации за 2014 год: [электронный ресурс] // Режим доступа:  
URL:[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf).(дата обращения: 16.07.2015 г.).

<sup>43</sup> Мониторинг местных бюджетов Российской Федерации за 2014 год: [электронный ресурс] // Режим доступа:  
URL:[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf).(дата обращения: 16.07.2015 г.).

отчислений от налогов приводит к тому, что такие нормативы установлены не во всех субъектах Российской Федерации. Сложившаяся практика выделения целевой и нецелевой финансовой помощи свидетельствует о том, что субъекты Федерации зачастую исходят не из потребностей муниципальных образований, а из возможностей собственного бюджета, что в конечном итоге приводит к нестабильности финансового обеспечения местных бюджетов и невозможности осуществлять долгосрочные инвестиционные проекты.

В результате нецелевая финансовая помощь, которой ОМСУ могут распоряжаться самостоятельно, хотя и составляет большую долю, но применяется не во всех субъектах. В отдельных субъектах преобладает целевая финансовая помощь. Это серьезно снижает самостоятельность ОМСУ, т.к. вынуждает направлять средства финансовой помощи на приоритеты, определяемые субъектами Российской Федерации. Кроме того, ОМСУ вынуждены на эти цели направлять свои собственные доходы, отвлекая их от собственных нужд.

Также необходимо отметить, что хотя в настоящее время «нефинансируемые мандаты» не существуют, но государственные полномочия, переданные на местный уровень, обеспечены финансовыми ресурсами не в полном объеме<sup>44</sup>. В результате чего ОМСУ занимаются не вопросами местного значения, а исполнением государственных полномочий, при этом часто отвлекают свои собственные средства для целей надлежащего исполнения переданных им полномочий.

В сложившейся ситуации в целях развития финансового потенциала муниципальных образований предлагается законодательно закрепить пропорции в межбюджетных трансфертах таким образом, чтобы целевая финансовая помощь составляла не более 25% от общего объема финансовой

---

<sup>44</sup> 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)).

поддержки муниципальных образований. А в перспективе перейти к одноканальной системе финансовой помощи в виде дотаций.

В заключение отметим, что в большинстве стран с развитой экономикой основным источником формирования местных бюджетов в настоящее время является налогообложение имущества физических лиц. В этой связи необходимо привести анализ структуры местных бюджетов в Российской Федерации.

## **2.2. Налоговые инструменты развития финансового потенциала муниципальных образований**

В целях проведения анализа бюджетных потоков, действующих на местном уровне, нами были использованы открытые данные Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службы РФ за 2012–2014 гг. Для рассматриваемого периода были характерны изменения в области бюджетной и налоговой политики, а также общий спад в отечественной экономике.

Расчет показателей источников финансового обеспечения бюджетов ОМСУ проводится в разрезе муниципальных образований с учетом особенностей каждого источника. При этом планирование бюджетных показателей основывается на результатах анализа текущих данных, а также мониторинга и прогноза макроэкономической ситуации на отдельно взятой территории.

Формирование доходов местных бюджетов в соответствии с методическими рекомендациями Минфина Российской Федерации по регулированию межбюджетных отношений основывается на следующих принципах:

1. Финансовое обеспечение местных бюджетов должно максимально соответствовать закрепленным за ними расходным обязательствам.

2. Целесообразно закреплять за местными бюджетами источники финансовых ресурсов в виде отчислений от налогов в целях формирования

стимулов для ОМСУ по активизации социально-экономического развития территории, а также увеличения доходной части бюджетов.

3. За органами государственной власти субъектов Российской Федерации остается право самостоятельно принимать решения по предоставлению муниципальным образованиям дополнительных нормативов отчислений по налогам сверх установленных действующим законодательством.

4. ОМСУ муниципальных районов вольны самостоятельно устанавливать дополнительные нормативы отчислений по налогам в бюджеты поселений сверх установленных действующим законодательством.

5. Передача налоговых доходов в соответствующие местные бюджеты осуществляется путем установления нормативов либо законом субъекта Российской Федерации, либо решением ОМСУ муниципального района бессрочно.

6. Действие закона или решения об установлении нормативов отчисления налоговых доходов в соответствующие местные бюджеты распространяется на все муниципалитеты, относящиеся к одному типу.

7. Распределение доходов по НДФЛ между местными бюджетами происходит на основе формализованных методик финансовой поддержки региональных и районных фондов.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований разных видов отличаются как по составу налогов, так и по нормативам их зачисления. Отличительной чертой налоговых доходов бюджетов муниципальных районов является то, что в данные бюджеты поступают местные налоги только с межселенных территорий, а если такие не входят в состав муниципального района, то в его бюджет местные налоги не поступают.

Бюджетным кодексом Российской Федерации также установлено, что субъект Российской Федерации может устанавливать единые нормативы отчислений для муниципальных образований одного вида, находящихся на

территории субъекта Российской Федерации, в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Особенностью формирования налоговых доходов бюджетов городских округов при этом является то, что нормативы отчислений в их бюджеты устанавливаются как сумма нормативов для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта Российской Федерации<sup>45</sup>.

Кроме того, в местные бюджеты могут поступать доходы по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц, устанавливаемым субъектом Российской Федерации в законе о бюджете субъекта Российской Федерации, которые могут быть дифференцированными для каждого муниципального образования или группы муниципальных образований.

Налоговые доходы бюджетов муниципальных образований разных видов отличаются как по составу налогов, так и по нормативам их зачисления. Отличительной чертой налоговых доходов бюджетов муниципальных районов является то, что в бюджеты этих муниципальных образований поступают местные налоги только с межселенных территорий, а если такие не входят в состав муниципального района, то в его бюджет местные налоги не поступают (таблица 4).

Таблица 4

Виды налогов, зачисляемых в местные бюджеты в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации<sup>46</sup>

Виды налогов	Нормативы зачисления		
	бюджеты муниципальных районов	бюджеты поселений	бюджеты городских округов
<b>Местные налоги</b>			
Земельный налог	—	100%	100%
Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях	100%	—	—

<sup>45</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ – Ст. 58.

<sup>46</sup> Разработано автором в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. — Ст. 61, 61.1, 61.2.

Налог на имущество физических лиц	—	100%	100%
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях	100%	—	—
<b>Федеральные налоги и сборы, в том числе налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами</b>			
Налог на доходы физических лиц	18%	10%	15%
Налог на доходы физических лиц, взимаемый на межселенных территориях	15%	—	—
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	100%	—	100%
налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	—	—	100%
Единый сельскохозяйственный налог	50% / 70%	50% / 30%	100%
Единый сельскохозяйственный налог, взимаемый на межселенных территориях	100%	—	—
Государственная пошлина	100%	100%	100%

В свою очередь представительные органы муниципальных районов муниципальными правовыми актами (за исключением решения о бюджете или иного решения на ограниченный срок действия) могут устанавливать единые нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района<sup>47</sup>.

Согласно данным исследования проведенного Министерством финансов Российской Федерации в 2015 году<sup>48</sup> общий объем доходов,

<sup>47</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

<sup>48</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

зачисляемых в бюджеты муниципальных образований, за рассматриваемый период отличался стабильным ростом и составил 3,5 трлн. рублей, что выше уровня 2012 года на 11,5%.

Так как данный показатель роста рассчитан в номинальном выражении, попробуем рассмотреть его с применением показателей, отражающих его реальное изменение. К таким показателям относятся: индекс потребительских цен (ИПЦ), выражающий уровень инфляции и, таким образом, оказывающий прямое воздействие на динамику поступления доходов в бюджеты муниципальных образований (таблица 5).

Таблица 5

Темп роста доходов местных бюджетов в Российской Федерации за период с 2011-2014 гг.<sup>49</sup>

(млрд. руб, %)

Год	Показатели ИПЦ	Доходы местных бюджетов	Темп роста доходов местных бюджетов	Показатель темпа роста доходов с учетом инфляции	Отклонения темпов роста в реальном и абсолютном выражении
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

Воспользуемся показателем, отражающим реальную тенденцию поступления доходов – темп роста местных доходов с учетом инфляции, вычислить который можно разделив темп роста поступлений на ИПЦ и умножив на 100, а именно:

$$\frac{113,9}{106,1} * 100 = 107,3 \%,$$

$$\frac{106}{106,6} * 100 = 99,4 \%,$$

<sup>49</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).



$$\frac{107,9}{106,5} * 100 = 101,3 \%$$

Полученный показатель характеризует темп роста доходов местных бюджетов в реальном выражении. Данные таблицы 4 свидетельствуют о том, что в 2013 году показатель темпа роста доходов местных бюджетов с учетом инфляции составил 101,3%, а в 2014 – 92,9%, что говорит об увеличении поступлений в местные бюджеты в 2013 году и снижении на 7,1% в 2014 году.

Таким образом, в результате проведенного анализа показателей таблицы 4 был сделан вывод, что реальные доходы местных бюджетов имеют тенденцию к значительному сокращению, а это не позволяет обеспечить местное самофинансирование и, как следствие, полноценное, самостоятельное решение вопросов местного значения.

Между тем, необходимо отметить, что первоначально установленный план по налоговым доходам местных бюджетов в 2014 году перевыполнен на 4,6%<sup>50</sup>, что по нашему мнению свидетельствует о том, что муниципалитеты обладают явными резервами увеличения налоговых поступлений местных бюджетов.

Анализ налоговых доходов продемонстрировал, что основным их источником в рассматриваемый период остается налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ). Динамика изменения его удельного веса в налоговых доходах местных бюджетов представлена графически (рисунок 6).

В 2011 году наблюдалось увеличение доли НДФЛ в налоговых доходах местных бюджетов, это связано с тем, что в рамках действующего законодательства субъекты РФ начали передавать большие суммы налога в распоряжение ОМСУ для выполнения поставленных перед ними задач по социально-экономическому развитию.

---

<sup>50</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2017 г.).

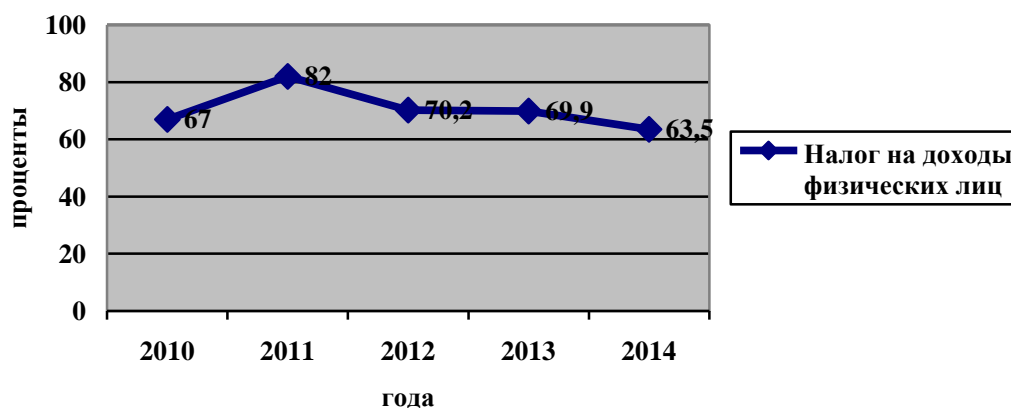


Рисунок 6. Доля НДФЛ в налоговых доходах местных бюджетов <sup>51</sup>

Представляется, что бюджетообразующая роль НДФЛ сохранится и в дальнейшем. Следовательно, к изменениям в области регулирования налогообложения доходов физических лиц необходимо подходить взвешенно, так как от этого будет зависеть наполнение местных бюджетов.

Вместе с тем опыт администрирования данного налога выявил ряд проблем, решение которых связано с укреплением доходной базы местных бюджетов. В частности, законодательством предусмотрена уплата налога на доходы физических лиц по месту работы. Однако социальные, имущественные и налоговые вычеты осуществляются по месту проживания налогоплательщика. В результате возврат сумм уплаченного налога происходит из бюджета, в который он не поступал. В этих условиях ОМСУ необходимо разрабатывать программы роста доходов населения, способствовать созданию новых рабочих мест, росту заработной платы и ее индексации с учетом уровня инфляции.

Согласно действующему законодательству исчисленная и удержанная налоговым агентом у налогоплательщика совокупная сумма налога уплачивается по месту регистрации налогового агента в налоговом органе.

<sup>51</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

Таким образом, зачисление НДФЛ по месту регистрации налогового агента означает, что в бюджеты муниципалитетов не поступает налог на доходы тех лиц, чье основное место работы расположено на территории другого региона или муниципального образования. Особую актуальность этот вопрос приобретает для бюджетов тех муниципальных образований, которые расположены близко к развитым индустриальным центрам или крупным мегаполисам, для которых они выступают в роли «донора» рабочей силы. Это влечет недостаток финансирования социальной инфраструктуры, обеспечивающей потребность населения муниципальных образований в медицинском, жилищно-коммунальном обслуживании, транспортном обеспечении, так как значительную часть основных социально значимых бюджетных услуг граждане получают по месту жительства.

В связи с изложенным выше, целесообразно рассмотреть вопрос об установлении порядка уплаты налога на доходы физических лиц по месту жительства налогоплательщика, а не по месту регистрации или фактического нахождения организации, в которой он трудится, что позволит развивать финансовый потенциал муниципальных образований.

Целесообразность данного предложения объясняется тем, что необходимо устранить существующее на сегодняшний день противоречие, при котором налог уплачивается в бюджет по месту работы, а социальные услуги и налоговые вычеты предоставляются по месту жительства гражданина. Кроме того, необходимо сгладить негативное последствие обширной трудовой миграции, которая приводит к тому, что в силу неравномерного территориального распределения крупных организаций-налогоплательщиков отчисления от данного налога поступают в основном в бюджеты промышленно развитых муниципальных образований (чаще всего городских округов) и в меньшей степени в бюджеты сельских и городских поселений.

При этом, необходимо отметить, что поступления за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, являются основным видом доходов для всех местных бюджетов.

Как видится, в закреплении единых нормативов отчислений скрыт реальный потенциал увеличения заинтересованности ОМСУ в расширении налогооблагаемой базы. Так, увеличение доходов местных бюджетов от закрепления за ними нормативов от вышеуказанных налогов составляет 63,3 млрд. рублей. Данные о выполнении плановых показателей по налоговым доходам в 2014 году в разрезе типов муниципальных образований представлены в таблице 5.

В среднем по Российской Федерации структура собственных доходов бюджетов муниципальных образований на 42,7% состоит из налоговых доходов, это соотношение незначительно изменялось на протяжении рассматриваемого периода (в разрезе федеральных округов представлено на рисунке 7).

У 39 субъектов Российской Федерации наблюдалось превышение среднего значения объема налоговых доходов в собственных доходах, а у 44 субъектов Российской Федерации этот показатель был ниже среднего (приложение 1).

Следует отметить, что значительная дифференциация по уровню социально-экономического развития муниципальных образований сказывается на распределении доходов по типам муниципалитетов. На долю городских округов приходится больше 60% налоговых доходов, а на долю бюджетов поселений – лишь 11% (таблица 6), что еще раз напоминает о необходимости рассмотреть вопрос об укрупнении муниципальных образований.

Таблица 6

**Выполнение уточненных плановых показателей налоговых доходов,  
в разрезе видов муниципальных образований в 2014 г.**<sup>52</sup>

(млрд. Руб)

Виды  доходов	Городские округа			Муниципальные районы			Поселения			Всего		
	план	факт	% испол- нения	план	факт	% испол- нения	план	факт	% испол- нения	план	факт	% испол- нения
Налоговые доходы, всего	544,4	559,8	102,8	257,1	264,5	102,9	139,5	145	103,9	941	969,3	103
<i>В том числе:</i>												
Налог на имущество физических лиц	14,3	15,1	105,6	-	-	-	7,6	8,1	106,6	21,9	23,2	105,9
Земельный налог	94,1	98	104,1	0,1	0,1	100	53,4	57,2	107,1	147,6	155,3	105,2
НДФЛ	331,5	339,5	102,4	206,1	213,3	103,5	61,1	63	103,1	598,7	615,8	102,9
ЕНВД	51,6	52,6	101,9	22,3	22,5	100,9	0,1	0,1	100	74	75,2	101,6
Налог по патенту	1,4	1,7	121,4	0,5	0,6	120	0	0	-	1,9	2,3	121,1
ЕСХН	1,3	1,5	115,4	1,6	1,6	100	1,6	1,6	100	4,5	4,7	104,4
Акцизы на нефте-продукты	6,3	5,8	92,1	7,5	6,8	90,7	13	12,1	93,1	26,8	24,7	92,2

<sup>52</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа:  
URL:[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

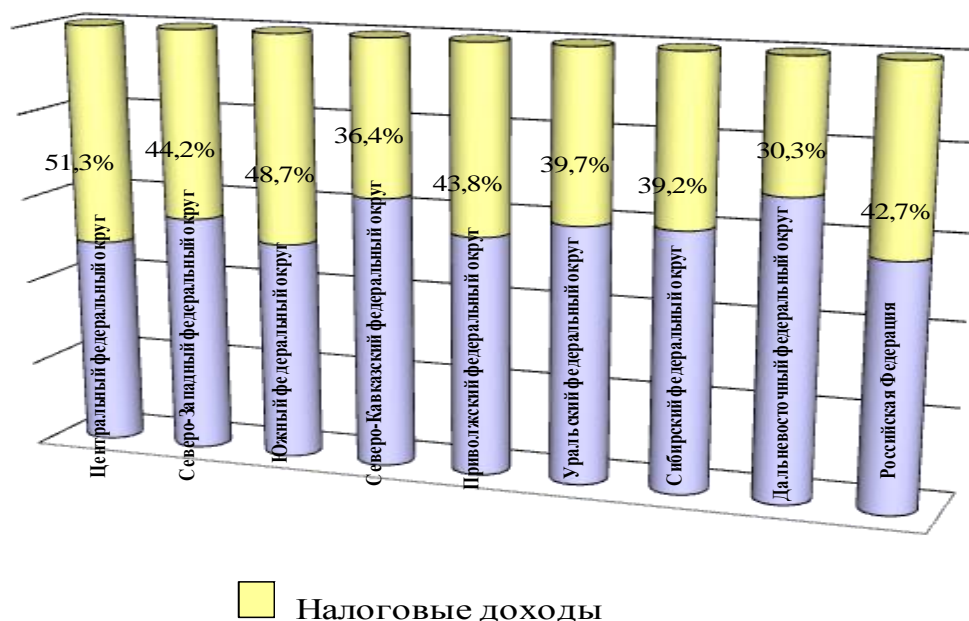


Рисунок 7. Доля налоговых доходов в структуре собственных доходов муниципальных образований по округам за 2014 год<sup>53</sup>

В целях диссертационного исследования была выявлена значимость отдельных видов налоговых поступлений для формирования бюджетов ОМСУ (сгруппированы по удельному весу (таблица 7).

Таблица 7

Доля отдельных видов налоговых поступлений в сумме налоговых поступлений в местные бюджеты в 2014<sup>54</sup>

Группа	Доля налогов в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов	Наименование налогов
1	Более 50%	НДФЛ
2	От 5% до 50%	Земельный налог, единый налог на вмененный доход
3	Менее 5%	Единый сельскохозяйственный налог,

<sup>53</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzheto\\_v\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzheto_v_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

<sup>54</sup> Разработано автором на основе Мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzheto\\_v\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzheto_v_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

		упрощенная система налогообложения, транспортный налог, налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц, налог на прибыль
--	--	---

Приведенный анализ структуры налоговых доходов муниципальных образований выявил преобладание в местных бюджетах поступлений от регулирующих федеральных налогов. Что не стимулирует развитие инициативы ОМСУ в наращивании финансового потенциала. В целях смягчения данной тенденции необходимы процедуры, направленные на развитие финансового потенциала муниципальных образований. Многими экономистами признается необходимость расширения налогово-бюджетных полномочий ОМСУ за счет увеличения закрепленных за ними налогов <sup>55</sup>.

Вместе с тем существует иной подход к вопросу развития финансового потенциала муниципальных образований. К примеру, Любимцев Ю.И. говорит о том, что процедура расширения налогово-бюджетных полномочий ОМСУ «будет сочетаться с увеличением объемов и интенсивности перераспределительных процессов, что повлечет за собой необходимость усиления федеральной бюджетной и налоговой политики». Исследователь полагает (и мы с ним согласны), что нельзя уменьшать объемы федерального бюджета в связи с тем, что он является источником различной финансовой помощи, и приходит к выводу, что необходимо организовывать поддержку регионов, характеризующихся слабым финансовым потенциалом <sup>56</sup>.

В целях обеспечения местного самофинансирования значительную долю финансовых ресурсов должны составлять собственные доходы. Соответственно, при отсутствии реальной возможности влияния на объем поступлений от федеральных и региональных налогов, отнесенных к собственным доходам местных бюджетов и закрепленных за ними на

<sup>55</sup> Машкуляк И.Д. Экономика: научные очерки. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – С. 387, 394; Караваева И.В. Финансовые проблемы муниципалитетов // Финансы. – 2007. – № 8. – С. 30; Гиляровская С.В. О самостоятельности бюджетов в Российской Федерации // Финансы. – 2007. – № 2. – С. 7.

<sup>56</sup> Гиляровская С.В. О самостоятельности бюджетов в Российской Федерации // Финансы. – 2007. – № 2. – С. 159.

постоянной основе, муниципалитеты проявляют заинтересованность в увеличении доходов от тех налогов, которые имеют привязку к их территории или на объем поступлений которых, они имеют возможность влиять. К таким налогам относятся налог на имущество и земельный налог.

В статье «Россия вперед» (Газета.ру 10 сентября 2009 г.) Глава государства высказал следующее мнение: «... Если мы хотим преодолеть застарелую привычку полагаться в решении проблем на государство, не допустить рецидива центробежных тенденций, искоренить вековую коррупцию, разрушить патерналистские настроения, безынициативность, дефицит новых идей, обеспечить энергоэффективность и улучшить экологическую ситуацию, наконец, привить вкус к правовой культуре – то от государства в ближайшее время потребуются серия решительных действий снизу»<sup>57</sup>.

По нашему мнению реализовать намеченное возможно путем оптимизации доходных полномочий ОМСУ с тем, чтобы большинство, а не только отдельные муниципальные образования, могли в полном объеме и на высоком уровне удовлетворять потребности местных сообществ за счет собственных доходов. С научной и практической точек зрения невозможно устойчиво развиваться, полагаясь на финансовую поддержку федеральных органов.

Таким образом, в результате проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Несмотря на позитивные тенденции, по отдельным видам налогов сохраняется низкая доля их поступлений в бюджет муниципальных образований. В этой связи разработка механизма развития финансового потенциала муниципальных образований и усиление контроля в этой области является весьма актуальной задачей.

---

<sup>57</sup>Медведев Д.А. Россия вперед. [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:[http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml)



2. Исследование показало, что местные бюджеты наполняются непропорционально – большая часть доходов формируется за счет средств федерального бюджета, что не соответствует общепризнанным принципам формирования публичной власти на местном уровне.

3. Система местного налогообложения имеет значительные резервы для аккумулирования дополнительных доходов в местные бюджеты.

В то же время в процессе исследования установлено, что система администрирования местных налогов требует существенной доработки, поскольку именно эти налоги обладают значительным потенциалом.

### **2.3. Неналоговые инструменты развития финансового потенциала муниципальных образований**

В соответствии с действующим законодательством к неналоговым доходам бюджетов муниципальных образований относятся:

- доходы от реализации имущества, находящегося в собственности муниципального образования (за исключением различных форм участия в капитале) – по нормативу 100 %;

- доходы от услуг, оказываемых муниципальными учреждениями на платной основе.

В результате выявлено, что в течение рассматриваемого периода неналоговые доходы муниципальных образований имели тенденцию к незначительному росту (около 4%) и в итоге составили 275,0 млрд. рублей, что также свидетельствует о наличии резервов по увеличению доходной части местных бюджетов.

Распределение неналоговых доходов в зависимости от типа муниципальных образований характеризуется все тем же перекосом в сторону городских округов, на долю которых приходится больше 60% (приложение 2).

Структура неналоговых доходов преимущественно связана с особенностями распределения доходов населения и имущества и зависит от

структуры финансового потенциала конкретных муниципальных образований. В большинстве случаев неналоговые доходы местных бюджетов по объему поступлений не являются достаточно весомыми, однако этот вид доходов бюджетов характеризуется стабильностью и имеет устойчивую тенденцию к повышению.

Основные виды неналоговых доходов местных бюджетов в разрезе подгрупп представлены в таблице 8.

Таблица 8

Неналоговые доходы местных бюджетов<sup>58</sup>

<b>Подгруппы неналоговых доходов</b>	<b>Виды неналоговых доходов</b>
Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	<ul style="list-style-type: none"> <li>- доходы в виде прибыли, приходящиеся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальным образованиям;</li> <li>- доходы от размещения временно свободных средств местных бюджетов;</li> <li>- доходы от размещения сумм, аккумулируемых в ходе проведения аукционов по продаже акций, находящихся в муниципальной собственности;</li> <li>- проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов внутри страны за счет средств местных бюджетов;</li> <li>- доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах муниципальных образований, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков;</li> <li>- доходы, получаемые в виде арендной платы, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в собственности муниципальных образований (за исключением земельных участков муниципальных автономных учреждений);</li> <li>- доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося</li> </ul>

<sup>58</sup> Разработано автором в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. — ст. 46, 62; Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30.12.2009 № 150н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». — Прил. 1.

	<p>в оперативном управлении органов местного самоуправления и созданных ими учреждений (за исключением имущества муниципальных автономных учреждений);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей муниципальных унитарных предприятий и др.</li> </ul>
Платежи при пользовании природными ресурсами	<ul style="list-style-type: none"> <li>- плата за негативное воздействие на окружающую среду;</li> <li>- плата за пользование водными объектами, находящимися в муниципальной собственности, и др.</li> </ul>
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	<ul style="list-style-type: none"> <li>- сбор за выдачу органами местного самоуправления лицензий на розничную продажу алкогольной продукции;</li> <li>- прочие сборы за выдачу лицензий органами местного самоуправления и др.</li> </ul>
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	<ul style="list-style-type: none"> <li>- доходы от продажи квартир, находящихся в муниципальной собственности;</li> <li>- доходы от реализации имущества, находящегося в муниципальной собственности (за исключением имущества автономных учреждений и муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных);</li> <li>- средства от распоряжения и реализации конфискованного и иного имущества, обращенного в доходы муниципальных образований;</li> <li>- доходы от продажи нематериальных активов, находящихся в собственности муниципальных образований;</li> <li>- доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах муниципальных образований;</li> <li>- доходы от продажи земельных участков, находящихся в собственности муниципальных образований и др.</li> </ul>
Административные платежи и сборы	<ul style="list-style-type: none"> <li>- платежи, взимаемые муниципальными организациями за выполнение определенных функций</li> </ul>
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	<ul style="list-style-type: none"> <li>- денежные взыскания (штрафы) за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации (в части местного бюджета);</li> <li>- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства о налогах и сборах, предусмотренные статьями 116, 117, 118, п. 1 и 2 статьи 120, статьями 125, 126, 128, 129, 129.1, 132, 133,</li> </ul>

	<p>134, 135, 135.1 Налогового кодекса Российской Федерации;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- денежные взыскания (штрафы) за административные правонарушения в области налогов и сборов, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;</li> <li>- денежные взыскания за нарушение лесного законодательства, установленное на лесных участках, находящихся в муниципальной собственности;</li> <li>- денежные взыскания за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности;</li> <li>- денежные взыскания (штрафы) за нарушение законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд муниципальных образований и др.</li> </ul>
Прочие неналоговые доходы	<ul style="list-style-type: none"> <li>- невыясненные поступления, зачисляемые в местные бюджеты;</li> <li>- прочие неналоговые доходы местных бюджетов (в том числе средства самообложения граждан и др.)</li> </ul>

Нормативы зачисления неналоговых доходов в местные бюджеты устанавливаются статьями 46 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации; по некоторым видам неналоговых доходов определяются муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (в частности, по доходам от части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, и др.), а также могут устанавливаться органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, по доходам от передачи в аренду и от продажи земельных участков, которые расположены в границах муниципальных образований, находящихся в федеральной собственности и осуществление полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации). При этом, как и по налоговым доходам, установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации нормативы отчислений по отдельным неналоговым

доходам в местные бюджеты различаются в зависимости от вида местного бюджета.

Особенностями формирования неналоговых доходов бюджетов муниципальных районов, является то, что в их состав включаются некоторые виды неналоговых доходов, взимаемых на межселенных территориях. По большинству неналоговых доходов местных бюджетов, в отличие от налоговых, Бюджетным кодексом Российской Федерации установлен норматив отчислений в местные бюджеты в размере 100%.

Доходами местных бюджетов являются также безвозмездные поступления, которые могут поступать от нерезидентов, других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, государственных (муниципальных) организаций, а также прочие безвозмездные поступления. На практике безвозмездные поступления в местные бюджеты в большинстве случаев представлены безвозмездными поступлениями из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, субсидий, субвенций, иных межбюджетных трансфертов.

В настоящее время на фоне проводимой бюджетной реформы вопросы формирования доходной части местных бюджетов за счет неналоговых доходов, к сожалению, отошли на второй план. Неналоговые доходы муниципальных бюджетов Российской Федерации по своему удельному весу уступают налоговым доходам, поскольку неразрывно связаны с обладанием определенным имуществом и не имеют возможности увеличиваться как налоговые доходы. Однако для большей активизации всех имеющихся у муниципальных образований ресурсов внимание как региональных так и местных органов власти должно быть уделено и управлению неналоговыми доходами муниципальных бюджетов.

Неналоговые доходы по видам и форме взимания, экономическому содержанию разнообразны. Косвенным подтверждением этому служит распределение неналоговых доходов по разным статьям бюджетной классификации, в то время как налоговые доходы обладают единой

классификацией операций сектора государственного управления.

Многие неналоговые доходы не имеют постоянного фискального характера и четко определенной ставки. Кроме того, предоставление различных видов льгот может устанавливаться на трех уровнях власти. В то время как налоговые доходы обладают систематическим характером и, следовательно, четко планируются в доходной части бюджета. Объемы поступлений из неналоговых источников сложно спрогнозировать в связи с тем, что поступления носят разовый, сезонный и несистематический характер.

Однако главным отличием неналоговых доходов является то, что объем поступлений по ним находится в зависимости от эффективности деятельности ОМСУ и поддаются их воздействию. Что в определенной степени можно рассматривать как своеобразный «резерв устойчивости» доходной базы местного бюджета.

При этом в качестве негативного явления необходимо отметить, что в данный момент отсутствует единая нормативная база формирования доходной части местных бюджетов за счет неналоговых доходов. Практическую деятельность осуществляют множество разнообразных администраторов федерального, регионального и местного уровня. Ключевыми субъектами в процессе управления формированием доходной части местных бюджетов из неналоговых источников выступают финансовые органы и уполномоченные органы в сфере имущественных и земельных отношений на территории муниципалитетов.

При формировании финансовых ресурсов, на муниципальном уровне управленческим инструментарием, в части формирования доходов за счет неналоговых источников, необходимо рассматривать экономическое регулирование деятельности муниципальных унитарных предприятий и учреждений, рентные платежи от использования земель и объектов муниципальной собственности, введение новых видов платежей в соответствии с действующим законодательством, стоимость объектов

муниципальной собственности и условия организации торгов, санкции и меры претензионной работы (таблица 9).

Таблица 9

Основные виды неналоговых доходов местных бюджетов и используемый инструментарий их формирования<sup>59</sup>

№ п/п	Виды неналоговых доходов	Инструментарий формирования доходов местных бюджетов
1.	Плата за пользование земельными участками до разграничения государственной собственности	Размеры арендной платы, условия заключения договора
2.	Плата по договорам аренды муниципальных земельных участков	Размеры арендной платы, условия заключения договора
3.	Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества	Размеры арендной платы, условия заключения договора
4.	Часть прибыли муниципальных унитарных предприятий	Размер прибыли, подлежащей перечислению в бюджет
5.	Доходы от реализации активов (материальных и нематериальных)	Стоимость объектов, условия организации торгов
6.	Платежи и сборы за оказание муниципальных услуг	Введение платежей в соответствии с действующим законодательством
7.	Штрафные санкции, возмещение ущерба	Применение санкций и мер претензионной работы

<sup>59</sup> Разработано автором в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015): [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru>.

Часто формирование доходов от использования земли и имущества ОМСУ принимаются к рассмотрению как две задачи не связанные друг с другом и, соответственно, ответственными за их решение назначаются разные органы.

Значительными недостатками подобной системы формирования доходов от управления землей и имуществом является отсутствие единой методики оценки текущего состояния объектов имущества, а также возможности осуществления контроля за использованием этих объектов и применения адекватных мер воздействия по отношению к неплательщикам. Таким образом, становится менее прозрачным администрирование и контроль финансовых потоков в сфере управления недвижимостью, снижается точность прогнозов складывающихся тенденций и объемов поступлений в бюджеты муниципальных образований. Стихийный подход к процессу приватизации сказывается на отсутствии цивилизованного рынка муниципальной недвижимости, неблагоприятно влияет на инвестиционный климат. Все это в совокупности уменьшает значение имеющегося потенциального резерва в форме недвижимости для формирования доходной части бюджетов муниципальных образований.

Замена существующего нерационального подхода в управлении имуществом, на местном уровне потребует реорганизации данного механизма с применением единых нормативов по формированию рентных платежей. На наш взгляд, в основе методики определения размера платы за пользование муниципальным имуществом, должен лежать базовый показатель стоимости недвижимости.

Около 57% неналоговых доходов местных бюджетов составили доходы от использования муниципального имущества. Объем этого вида дохода в разрезе типов муниципальных образований выглядит следующим образом: городские округа – 58,0 %, муниципальные районы – 52,9 %, поселения – 63,3 %. Исходя из этих данных, можно сделать вывод о том, что от уровня развития муниципальной собственности, а также от эффективности ее



использования во многом зависит уровень местного самофинансирования. Вместе с тем стоит отметить, что муниципальная собственность является ресурсной основой местного самофинансирования и служит для эффективного решения вопросов местного значения. Таким образом, извлечение прибыли в виде доходов от управления муниципальной собственностью является одной из наиважнейших.

Немаловажную роль наряду с налоговыми и неналоговыми доходами местных бюджетов играют межбюджетные трансферты из федерального и региональных бюджетов, которые предоставляются в виде дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов.

В результате проведенных исследований выявлено, что на протяжении всего рассматриваемого периода наблюдалось увеличение объема предоставляемых межбюджетных трансфертов, что повлекло за собой увеличение собственных доходов местных бюджетов (в законодательно закреплённом понимании этого термина).

Рост объема предоставляемых межбюджетных трансфертов привел к тому, что в общем объеме поступивших в 2014 году собственных доходов местных бюджетов налоговые и неналоговые доходы составляют 55,1% (1 270,7 млрд. рублей), межбюджетные трансферты (без учета субвенций) – 44,9% (1 034,5 млрд. рублей). Считаем, что подобная ситуация приводит к сужению собственной компетенции ОМСУ, особенно в сельских поселениях.

По нашему мнению, рост предоставляемых субсидий является отрицательным фактором, несмотря на то, что данный источник финансового обеспечения местных бюджетов относится к категории «собственные доходы», в связи с тем, что в рамках разработанного нами алгоритма межбюджетного взаимодействия целевые трансферты должны отойти на второй план, не говоря уже о тех трансфертах, которые подразумевают софинансирование со стороны местных бюджетов.

В 2014 году структура собственных доходов в зависимости от типов муниципальных образований, как и ранее, характеризовалась существенным

сдвигом в сторону бюджетов городских округов – 50,3%, или 1230,3 млрд. руб., в бюджеты муниципальных районов поступило 35,5%, или 866,7 млрд. руб., в бюджеты поселений – 14,2%, или 346,0 млрд. руб. Указанное распределение говорит о том, что финансовый потенциал муниципальных образований сосредоточен в основном в городских округах.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации всем местным бюджетам в целях выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований по осуществлению ОМСУ полномочий по решению вопросов местного значения предоставляются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), городских и сельских поселений предоставляются из бюджета субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Отличительной чертой межбюджетных трансфертов, зачисляемых в бюджеты поселений, является то, что наряду с дотациями, субсидиями и субвенциями, предоставляемыми из бюджета субъекта Российской Федерации, в бюджеты поселений могут поступать дотации из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района предоставляются поселениям, входящим в состав данного муниципального района, в соответствии с муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района. Объем дотаций из бюджета муниципального района утверждается решением муниципального района о бюджете.

Предлагаемый нами показатель уровня бюджетной обеспеченности демонстрирует соотношение доходов бюджета конкретного муниципалитета и среднего объема доходов в расчете на душу населения по всем муниципальным образованиям соответствующего типа.

Так например, при уровне бюджетной обеспеченности муниципалитета, больше единицы (к примеру – 1,3), местный бюджет обеспечен доходами в большей степени, нежели все остальные муниципальные образования этого типа (на 30%). И, соответственно, наоборот, если уровень бюджетной обеспеченности имеет значение меньше единицы (к примеру – 0,7), значит, это муниципалитет обеспечен доходами в меньшей степени.

Установленные таким образом уровни расчетной бюджетной обеспеченности могут являться базовыми значениями для принятия соответствующих решений в части распределения финансовой помощи из фондов финансовой поддержки.

При этом необходимо учитывать, что в случае применения в субъекте Российской Федерации отрицательных трансфертов, будет наблюдаться соответствующее снижение объемов финансового обеспечения муниципальных образований.

В результате расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов одного типа они ранжируются в соответствии со значением уровня.

Задача распределения фондов финансовой поддержки муниципалитетов заключается в сокращении различий (другими словами - выравнивании) между объемами доходов бюджетов муниципальных образований (приведенных к сопоставимому виду с учетом численности населения и ценовых факторов) путем увеличения доходной части бюджетов наименее обеспеченных налоговыми доходами муниципалитетов, тем самым обеспечивая наибольшее число граждан максимально возможным объемом муниципальных услуг.

При этом предполагается, что в результате выравнивания бюджетная обеспеченность муниципалитетов не должна стать одинаковой. Абсолютное выравнивание бюджетной обеспеченности обладает определенными

рисками, например у получателей помощи ослабевают стимулы к развитию собственной налоговой базы.

Кроме того, бюджетам поселений могут предоставляться и иные виды межбюджетных трансфертов из бюджета муниципального района, например трансферты предоставляемые в рамках соглашений на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения.

Законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации может быть установлена полностью или частичная замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации по территории соответствующего муниципалитета<sup>60</sup>. Введение в бюджетное законодательство Российской Федерации нормы, позволяющей заменять дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, связано с необходимостью стимулирования ОМСУ к наращиванию собственного доходного потенциала и сокращения иждивенческого настроения, который порождается безвозмездными поступлениями из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Помимо дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований в местные бюджеты могут зачисляться и иные дотации, в частности, на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов и др.

В местные бюджеты поступают также и субсидии. К субсидиям бюджетам муниципальных образований относятся межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий ОМСУ по вопросам местного значения. Субсидии из бюджета

---

<sup>60</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ — Ст. 137. (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015): [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru>.

субъекта Российской Федерации распределяются между муниципалитетами в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Отдельное внимание при формировании доходной части местных бюджетов уделяется субвенциям, так как они служат для финансового обеспечения исполнения полномочий, переданных органами государственной власти ОМСУ. Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление ОМСУ переданных им отдельных государственных полномочий, определяется Федеральным законом о Федеральном бюджете и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации отдельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Особенностью формирования бюджетов муниципальных районов по доходам является то, что в их состав при наличии условий, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, включаются субсидии, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. Размер указанных субсидий определяется представительным органом муниципального района.

Что касается бюджетов городских округов, они не получают межбюджетных трансфертов из бюджетов муниципальных образований другого вида. Вместе с тем согласно законодательству Российской Федерации предусмотрены межбюджетные трансферты из Федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для последующего предоставления бюджетам городских округов закрытых административно-территориальных образований и наукоградов Российской Федерации в силу их особого статуса.

Структура межбюджетных трансфертов в зависимости от видов муниципальных образований представлена в приложении 3.

Условиями предоставления межбюджетных трансфертов является соблюдение соответствующими ОМСУ бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

В случае несоблюдения ОМСУ условий предоставления межбюджетных трансфертов, финансовые органы субъектов Российской Федерации вправе принять решение о приостановлении или сокращении предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) соответствующим муниципальным образованиям.

В результате анализа объемов межбюджетных трансфертов предоставленных муниципальным бюджетам за наблюдаемый период было установлено, что они также имели тенденцию к росту (около 2%).

Распределение по видам межбюджетных трансфертов местным бюджетам в течение рассматриваемого периода представлено в виде диаграммы (рисунок 8).

Рассмотрим наиболее значимые с точки зрения формирования местных бюджетов виды трансфертов.

Субвенции – финансовое обеспечение передаваемых на местный уровень государственных полномочий – составляют 46% от всех трансфертов местным бюджетам. Общий объем субвенций в 2014 году увеличился в сравнении с 2012 годом на 8,6% и составил 1203,5 млрд. рублей.

Распределение субвенций в зависимости от типов муниципальных образований ничем не отличается от других источников доходов местных бюджетов в связи с тем, что около 42% субвенций передается городским округам, а 56% – муниципальным районам.

Основная концептуальная идея субвенций заключается в том, что реализация полномочий делегируется бюджету муниципального образования, чтобы повысить эффективность их исполнения. Таким образом,

предполагается что бюджет, которому делегируется полномочие, сможет исполнить его с меньшими затратами.

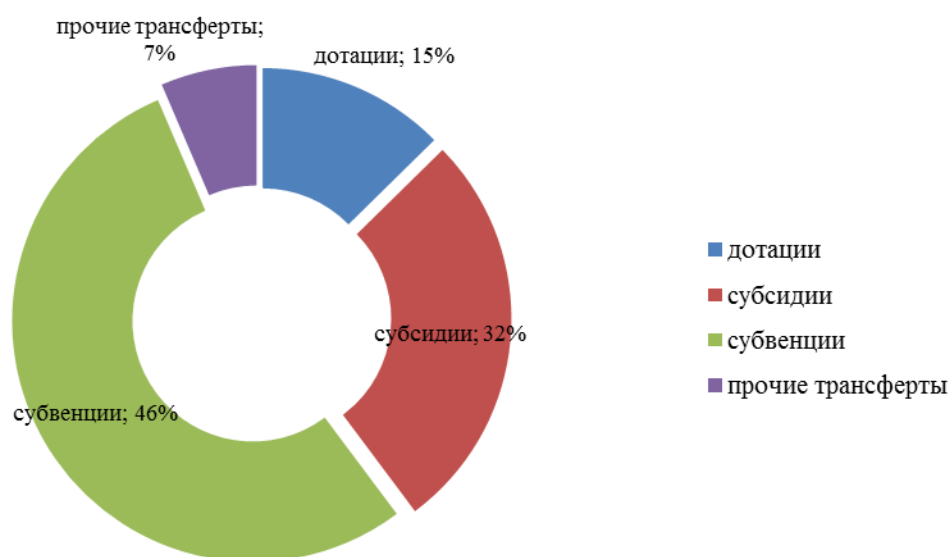


Рисунок 8. Структура межбюджетных трансфертов предоставляемых местным бюджетам в 2012–2014 гг. <sup>61</sup>

Вместе с тем стоит проанализировать состав переданных на местный уровень полномочий. Перечень полномочий, делегируемых на муниципальный уровень в 2012–2014 годах, приведен в приложении 4.

По нашему мнению значительное количество передаваемых на местный уровень государственных полномочий зачастую отвлекает собственные средства муниципалитетов, предназначенные для решения вопросов местного значения. Так, в 5 субъектах Российской Федерации передано более 15 полномочий в 2012 году и 4 субъектами в 2014 году (Магаданская область, Пермский край, Забайкальский край, Курганская область). В Магаданской области за указанный период количество ежегодно передаваемых полномочий превышало 15.

<sup>61</sup> Разработано автором на основе мониторинга местных бюджетов за 2014 г. – Москва : [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:[http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

Увеличение количества передаваемых полномочий на муниципальный уровень в 2014 году наблюдалось в 24 субъектах Российской Федерации.

В данной ситуации можно говорить, что ОМСУ наравне с решением вопросов местного значения осуществляет реализацию множества полномочий бюджетов вышестоящего уровня, в конечном итоге де-факто это приводит к встраиванию ОМСУ в государственную систему для участия в решении вопросов регионального и федерального уровней.

В связи с низкой налоговой составляющей в собственных доходах муниципальных районов, а также в связи с возложенной на них обязанностью по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений распределение вышеуказанных межбюджетных трансфертов в зависимости от типов муниципальных образований в 2012–2014 годах выглядело следующим образом – в бюджеты муниципальных районов было передано 44,9% объема финансовой помощи муниципальным образованиям, в бюджеты городских округов и поселений было передано 38,1% и 17,0%, соответственно.

В связи с более высокой бюджетной обеспеченностью городских округов, а также с преимущественной концентрацией в них налоговой базы по основным бюджетообразующим налогам в течение рассматриваемого периода они оказались наименее дотационными. В их бюджетах доля дотаций в объеме собственных доходов составила 6,2%. На долю поселений и муниципальных районов приходится, соответственно, 19,9% и 19,6%.

Кроме того, из бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляются субсидии на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований при выполнении полномочий ОМСУ по вопросам местного значения. Их ежегодный объем составляет около 650 млрд. рублей.

Приведенный выше анализ структуры межбюджетных трансфертов показал, что приоритетным направлением финансовой помощи в большинстве субъектов Российской Федерации в течение рассматриваемого



периода было предоставление трансфертов, носящих целевой характер использования, что, как мы уже не раз отмечали, ведет к переходу муниципальных образований в режим пассивного ожидания финансовой помощи «сверху».

Подводя итог изложенному выше, можно сделать следующие выводы:

1. Отсутствует четкая теоретическая и правовая база развития финансового потенциала муниципальных образований (комплексная проблема – начиная с существующих разногласий в части формирования и функционирования ОМСУ, заканчивая отсутствием стандартов качества муниципальных услуг).

Нормативное правовое регулирование формирования доходной части местных бюджетов осуществляется на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления и представлено федеральными нормативными правовыми актами, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Но нередко в них, встречаются противоречия и несогласованность норм. Так, несоответствие отдельных положений и несогласованность понятийного аппарата в вопросах формирования местных бюджетов по доходам имеется в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако, так как правоотношения в части формирования доходов местных бюджетов не должны являться предметом подробного регулирования вышеуказанным законом, представляется целесообразным исключить из него подобные нормы, оставив подробное описание состава доходов местных бюджетов и особенностей их формирования в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Кроме того, необходимо детально и основательно проработать нормативно-правовую базу по формированию доходной части местных бюджетов, устранить существующие в ней неточности и противоречия.

2. Доходы муниципальных образований не соответствуют потребностям ОМСУ в эффективном решении вопросов местного значения.

Роль доходов местных бюджетов велика, так как они предназначены для обеспечения местного самофинансирования ОМСУ, а следовательно, обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, а также его социально-экономического развития. Однако, анализ показателей местных бюджетов свидетельствует, что существующая в настоящее время доходная база местных бюджетов недостаточна для выполнения всех возложенных на ОМСУ полномочий.

Обеспеченность местных бюджетов собственными налоговыми и неналоговыми доходами различна в зависимости от вида муниципальных образований. Проведенный анализ доходной части местных бюджетов показал, что наименее зависимыми от безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации являются бюджеты городских округов, которые на 50-55% обеспечены собственными налоговыми и неналоговыми доходами.

Наибольший удельный вес безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации занимают в бюджетах муниципальных районов, которые только на 25-30% формируются за счет собственных налоговых и неналоговых доходов. Однако, среди безвозмездных поступлений в бюджетах муниципальных районов значительный удельный вес (около 45%) составляют субвенции, что связано с передачей полномочий ОМСУ муниципальных районов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ОМСУ сельских и городских поселений.

Что касается бюджетов поселений, то охарактеризовать их зависимость от безвозмездных поступлений однозначно нельзя, так как, с одной стороны, они на 30-45% формируются за счет собственных налоговых и неналоговых доходов, но, с другой стороны, по сравнению с иными видами местных бюджетов среди безвозмездных поступлений большую долю (около 45%), а

иногда и в полном объеме занимают дотации. Кроме того, если доля доходов от местных налогов в структуре доходов бюджетов городских округов не превышает в среднем 5%, в структуре доходов бюджетов муниципальных районов они чаще всего отсутствуют, то в доходах бюджетов поселений доходы от указанных налогов составляют 10-12%.

3. Существующий финансовый потенциал муниципальных образований не позволяет обеспечивать в полной мере местное самофинансирование.

За счет собственных налоговых и неналоговых доходов ОМСУ не могут быть решены в полном объеме вопросы местного значения. В связи с этим, в составе доходов местных бюджетов достаточно высока доля безвозмездных поступлений, которые достигают 80% от суммы доходов бюджетов некоторых муниципальных образований.

Поэтому необходимы разработка и реализация мер, направленных на укрепление доходной части местных бюджетов, что особенно актуально в кризисный период, когда необходимо смягчение негативного влияния от воздействия экономического кризиса.

На наш взгляд, на региональном уровне власти, должна наиболее эффективно проводиться политика, ориентированная на развитие финансового потенциала муниципальных образований, направления совершенствования которой разработаны и представлены в третьей главе данного научного исследования

## **Глава III. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

### **3.1. Политика Российской Федерации в области развития финансового потенциала муниципальных образований**

По общему мнению, налоговая система должна стимулировать муниципальные образования к экономическому развитию территорий – в настоящее время в регионах этого не наблюдается.

В настоящее время отмечается незавершенность формирования финансово-бюджетной базы местного самоуправления, что происходит по нескольким причинам.

1. Действующее законодательство в совокупности с хозяйственной практикой не обладает механизмами, обеспечивающих мотивацию ОМСУ в активизации деятельности по умножению и эффективному использованию своего финансового потенциала.

2. Появление тысяч бюджетов поселений привело к существенному усложнению бюджетной системы страны. Значительная часть местных бюджетов не имеет перспектив реального экономического роста. В результате преимущества финансовых новаций оказались нивелированы издержками массового «бюджетообразования».

На начальном этапе реформы не была внесена определенность в принципы и механизмы регулирования отношений в области управления муниципальной собственностью. Отмечается предельно суженные направления использования ее в рамках осуществления хозяйственной деятельности на муниципальном уровне<sup>62</sup>.

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,

---

<sup>62</sup> Доклад «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации» / Руководители: д.э.н. С.Д. Валентей, д.ю.н. Т.Я. Хабриева. – М.: ИЭ РАН, 2008.

Бюджетный Кодекс устанавливает (с учетом поправок, внесенных в него в последние годы) основные принципы механизма закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от региональной части федеральных и региональных налогов и определяет подходы к нему.

Эти меры создают определенные гарантии получения бюджетами муниципальных образований дополнительного стабильного дохода и с учетом поправок и дополнений действуют и обеспечивают местные бюджеты стабильными доходами (приложение 5) на протяжении длительного периода времени, но до сих пор являются предметом широкого обсуждения и критики. Они определяются как не позволяющие обеспечить ОМСУ достаточными средствами для исполнения своих расходных обязательств и, соответственно, не могут обеспечить местное самофинансирование.

Существующее распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации обеспечивает вертикальную сбалансированность, но в то же время приводит к незаинтересованности ОМСУ в развитии финансового потенциала муниципальных образований и в создании благоприятного инвестиционного климата, снижает бюджетную ответственность. В рамках совершенствования существующей системы межбюджетных отношений разработана «Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации»<sup>63</sup>, одно из направлений которой посвящено вопросу разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы.

В Программе в качестве основных принципов разграничения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы предусматриваются следующие критерии:

- стабильность: источники финансового обеспечения, обладающие большей зависимостью от макроэкономической ситуации, нежели зависимостью от политики проводимой органами власти на конкретных

---

<sup>63</sup> Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 (ред. от 06.02.2004) «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.consultant.ru>.

территориях, подлежат закреплению за более высоким уровнем бюджетной системы;

- эффективность управления финансовыми ресурсами: в соответствии с этим критерием, каждому уровню бюджетной системы Российской Федерации соответствует свой набор доходных источников, объемы поступлений которых в наибольшей степени зависят от проводимой экономической политики данного уровня власти;

- мобильность объектов подлежащих налогообложению: доходы от налогообложения объектов, обладающих низкой мобильностью, имеющих четкую территориальную привязку и визуальную определенность, подлежат зачислению в соответствующий муниципальный бюджет;

- равномерность размещения налогооблагаемой базы: чем неравномернее размещена налоговая база, тем в более высокий уровень бюджетной системы Российской Федерации должен зачисляться налог, с целью обеспечения возможности его дальнейшего перераспределения;

- бюджетная ответственность: доходы от оказания государственных или муниципальных услуг, подлежат зачислению в бюджет соответствующего уровня;

- социальная справедливость: налоги, обладающие регулирующим характером, обязаны зачисляться в бюджеты более высокого уровня бюджетной системы Российской Федерации.

Этот подход при распределении источников финансового обеспечения муниципальных бюджетов остается актуальным в настоящее время.

На основании перечисленных выше принципов ряд налогов можно полностью закрепить за местным самоуправлением и тем самым существенно повысить уровень местного самофинансирования.

Правительством Российской Федерации в течение 2012–2014 годов был принят ряд мер, способствующих увеличению доходной части местных бюджетов. Однако сразу стоит отметить, что, на наш взгляд, эти меры

являются недостаточными и не обеспечивают в полном объеме самофинансирования на местном уровне. Вот основные из них.

Действующим законодательством установлено, что 100% доходов от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

Увеличение доходной базы бюджетов муниципальных образований в результате этой меры составляет от 1 млрд. до 2,3 млрд. рублей в год. По данным УФНС Ханты-Мансийского АО, принятие этих изменений было по достоинству оценено субъектами малого предпринимательства, это выражается в количестве выданных с начала 2013 года патентов. Так, налоговыми органами округа в 2013 году выдано свыше 4600 патентов, в то время как за 2012 год выдано немногим более 2400. Поступление доходов от выдачи патентов в местные бюджеты за I полугодие 2013 года составило 32,1 млн. руб. Это в 5 раз больше показателя за аналогичный период 2012 года по ранее применяемой УСН на основе патента, который зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации<sup>64</sup>.

Также увеличены поступления от единого сельскохозяйственного налога. С 1 января 2013 года в бюджеты поселений и муниципальных районов этот налог зачисляется по нормативу 50%, а в бюджеты городских округов 100%.

Обоснованность данной меры обусловлена тем, что на местный уровень целесообразно передавать те налоги, на формирование налоговой базы по которым могут повлиять ОМСУ. Субъекты малого и среднего предпринимательства в основном применяют упрощенную систему налогообложения и единый налог на вмененный доход, соответственно, развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства является одним из факторов, оказывающих влияние на увеличение доходов местных

---

<sup>64</sup> УФНС Ханты-Мансийского АО: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:<http://www.r86.nalog.ru/ns/4211946/> (дата обращения 16.03.2014 г.).

бюджетов. Причем, согласно статьям 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказание содействия развитию малого и среднего предпринимательства относится к полномочиям ОМСУ всех видов муниципальных образований.

Сельскохозяйственные товаропроизводители, являющиеся плательщиками единого сельскохозяйственного налога, осуществляют свою деятельность на территории муниципальных образований. Также в рамках своих полномочий ОМСУ оказывают содействие развитию сельскохозяйственного производства, могут влиять на увеличение налоговой базы и расширение перечня плательщиков указанного налога.

С 1 января 2013 года зачислению в бюджеты муниципальных образований подлежат денежные взыскания за несоблюдение правовых актов, принятых этими муниципальными образованиями. Ожидается, что данная мера позволит увеличить доходы местных бюджетов на 1 млрд. руб.

Также в 2014 году на региональном уровне установлены дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильное топливо, масла для различных двигателей, производимые на территории РФ, средства от которых будут направляться в муниципальные дорожные фонды. Прогнозная оценка поступлений от этих новаций составляет 41,9 млрд. руб. Необходимо отметить, что ОМСУ могут оказывать непосредственное влияние на формирование налоговой базы от этих налогов и, таким образом, при определенных усилиях ожидаемые поступления могут значительно увеличиться.

Планируется, что с 2016 года к зачислению в бюджеты муниципальных образований будет подлежать плата за воздействие на окружающую среду. При этом дополнительные доходы от указанной меры оцениваются в 3,8 млрд. руб.



Таким образом, в результате вышеперечисленных, а также иных мер доходы местных бюджетов могут быть увеличены на 385 млрд. руб.<sup>65</sup>

Кроме того, рассматривается вопрос упорядочивания налоговых льгот. Исходя из целесообразности сведения к минимуму циркуляции денежных средств внутри бюджетной системы, государство не должно предоставлять налоговые льготы, влекущие выпадение доходов муниципалитетов, или компенсировать их местным бюджетам.

Также целесообразно ввести ограничения на соблюдение налоговой тайны и предоставить возможность доступа органам местного самоуправления (на условиях дальнейшей конфиденциальности) к информации налоговых органов, касающейся уплаты местных налогов в соответствующий местный бюджет.

В соответствии с проводимой бюджетной реформой субъекты Российской Федерации наделены правом передавать на местный уровень дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет, по единым нормативам. Однако эту возможность используют не все. В регионах преобладают традиционные дотационные формы межбюджетных взаимоотношений или замещающие их нормативы налоговых отчислений, которые фиксируются только на один бюджетный год. В итоге муниципальные образования сознательно удерживаются в состоянии дотационности, восполняя недостаток финансового обеспечения преимущественно (или исключительно) дотациями на общее финансовое выравнивание. Такая политика ведет к существенному снижению заинтересованности ОМСУ в развитии финансового потенциала муниципальных образований.

Конечной целью реформирования системы финансового обеспечения муниципальных образований должно являться предоставление

---

<sup>65</sup> Официальный сайт городской думы Краснодара: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL [http://www.krd.ru/gorodskaya\\_duma/vsms/deyatelnost/news/budget/](http://www.krd.ru/gorodskaya_duma/vsms/deyatelnost/news/budget/).

преимущественно собственных источников доходов, что повлечет за собой развитие финансового потенциала.

Актуальным остается находящийся в постоянном рассмотрении вопрос о закреплении за местными бюджетами налоговых доходов, уплачиваемых субъектами малого предпринимательства. Речь идет о дальнейшем развитии патентной системы налогообложения. Вместе с введением с 1 января 2013 года патентной системы налогообложения изменен порядок уплаты единого налога на вмененный доход (далее – ЕНВД). Вместо «обязательной» эта система стала «уведомительной». Таким образом, существенно затрудняется развитие сферы применения патентной системы налогообложения, так как в большинстве случаев величина налоговой базы при патентной системе оказывается выше по сравнению с ЕНВД. Таким образом, с целью увеличения доходной части бюджетов муниципальных образований необходимо в ближайшее время отменить систему ЕНВД.

Наряду с налоговыми доходами от субъектов малого предпринимательства перспективным также является планируемый к введению новый налог на недвижимость. Прогнозируется, что на смену земельному налогу и налогу на имущество физических лиц будет введен новый местный налог на недвижимость. Основная новация здесь будет заключаться в том, что налоговой базой для нового налога станет оценочная (рыночная) стоимость объектов налогообложения. Вместе с тем очевидно, что введение нового налога потребует в ближайшее время решения ряда проблем технического, административного, социального характера. Так, для городских поселений и городских округов, скорее всего, законодательная инициатива приведет к увеличению доходной части бюджетов. Однако бюджеты сельских поселений в ближайшие годы не смогут рассчитывать на увеличение своих доходов за счет этого налога из-за низкого уровня платежеспособности населения – в соответствии с имеющимися данными<sup>66</sup> в

---

<sup>66</sup> Кузнецова О.С., автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Тема: «Регулирование налоговых источников местных бюджетов в Российской Федерации». Источник

сельских поселениях проживает около 40% всего малоимущего населения страны.

Эксперимент по введению налога на недвижимость, проведенный в Великом Новгороде, дал положительные результаты в части увеличения налоговых поступлений в бюджет города, кроме того, налог здесь выступает не только в роли стабильного источника финансирования местных бюджетов, но и в роли эффективного регулятора развития города. Следует отметить, что в Великом Новгороде действовал налог на недвижимость исключительно для организаций.

Вместе с тем, исчисление налоговой базы по данному налогу как рыночной стоимости имущества не будет способствовать существенному укреплению доходной части некоторых местных бюджетов, поскольку, как правило, в тех муниципальных образованиях, где развита экономика, там и более высокая рыночная стоимость имущества, но и изначально менее дотационные местные бюджеты и наоборот. Кроме того, исчисление налоговой базы как рыночной стоимости имущества приведет к непосильной для отдельных категорий граждан сумме налога, в результате чего в целях сохранения налогового бремени на прежнем уровне в отношении малообеспеченных граждан необходимо будет установить систему налоговых вычетов. Таким образом, эффективность введения налога на недвижимость по некоторым позициям представляется спорной.

Проблемы и перспективы, связанные с введением налога, рассматривались в рамках круглого стола <sup>67</sup> 14 марта 2007 г. в Совете Федерации, где было отмечено, что при налогообложении имущества в России необходимо учитывать финансовое состояние плательщика. Необходимо принимать во внимание, что наличие той или иной

---

автореферата официальный сайт ВАК: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL <http://vak2.ed.gov.ru/catalogue/details/121426> (дата обращения 17.10.2013).

<sup>67</sup> Гончаренко Л.И. О перспективах налога на недвижимость // Налоговая политика и практика. – 2007. – № 4 (52). – С. 12–13.

недвижимости не связано напрямую с финансовым положением плательщика налога и его способностью уплачивать налог.

Руководствуясь принципами распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации (стабильность, равномерность размещения налоговой базы, экономическая эффективность), транспортный налог, уплачиваемый физическими лицами, также логичнее закрепить за местными бюджетами. Транспортные средства, в отношении которых исчисляется налог к уплате, имеют четкую территориальную привязку – место жительства владельца транспортного средства. Поступления от данного налога на местный уровень не только повысят сумму собственных доходов, но и позволят использовать их по целевому назначению, а именно – на ремонт и строительство дорог местного значения.

Также, за счет совершенствования системы администрирования можно увеличить уровень поступлений от действующих местных налогов на имущество физических лиц и землю. Увеличение этих поступлений возможно путем выявления собственников земельных участков и другого недвижимого имущества и привлечения их к налогообложению, а также в рамках оказания содействия в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество.

Отмена налоговых льгот по местным налогам также является одним из потенциальных источников увеличения доходной части муниципальных бюджетов. Совет Федерации неоднократно обращал внимание Правительства Российской Федерации на необходимость оптимизации указанных льгот. Экспертами был произведен расчет, в результате которого установлено, что эта мера повлечет увеличение размеров поступлений по земельному налогу в местные бюджеты на 17–18,5 млрд. рублей, что, безусловно, приведет к дополнительным поступлениям в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. На это указывала Председатель Совета Федерации

Матвиенко В.И., выступая на расширенной коллегии Минфина России <sup>68</sup>. Результативность применения налоговых льгот обсуждалась на проведенном Комитетом Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам выездном совещании в г. Санкт-Петербурге («О результативности применения налоговых льгот и методики оценки их эффективности»)<sup>69</sup>.

В своем выступлении Матвиенко В.И. обратила внимание на высокую долю выпадающих доходов местных бюджетов в связи с установлением на федеральном уровне льгот и изъятий из объектов налогообложения по местным налогам и необходимость инвентаризации действующих льгот и изъятий в целях обеспечения местного самофинансирования муниципальных образований.

Недополученные местными бюджетами доходы от уплаты земельного налога в связи с установленными федеральным законодательством льготами значительны. Так, например, в соответствии со статьей 389 Налогового кодекса Российской Федерации объектами налогообложения по данному налогу, не признаются земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд. При этом площадь таких участков составляет около 7 млн. га.

Однако, необходимо отметить, что отмена подобных налоговых льгот и изъятий из объекта налогообложения не является одинаково эффективной для местных бюджетов всех видов, так как перечень предполагаемых к отмене льгот и изъятий практически не распространяется на территории сельских поселений и, соответственно, не приведет к росту доходов по земельному налогу в бюджетах поселений.

---

<sup>68</sup> Проект Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р.

<sup>69</sup> Из заключения Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления на проект федерального закона № 607158-5 «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов», внесенный Правительством Российской Федерации. 29 Федеральный закон от 29 ноября 2012 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

Подобная ситуация с выпадающими доходами складывается и по налогу на имущество физических лиц. В настоящее время поступления по данному налогу невелики, но ситуация осложняется еще и многочисленными льготами и изъятиями из объекта налогообложения по данному налогу, установленными на федеральном уровне.

Необходимо отметить, что большинство льгот по налогу на имущество физических лиц предоставляются участникам и ветеранам гражданской и Великой Отечественной войн, инвалидам, а также социально незащищенным слоям населения. Отмена указанных льгот может вызвать социальную напряженность со стороны населения, относящегося к указанным категориям льготников, что требует всестороннего рассмотрения вопроса об отмене льгот по налогу на имущество физических лиц, с учетом возможных негативных последствий.

Также необходим и ряд других мер. Для достижения цели развития финансового потенциала муниципальных образований очень полезным будет переход от субсидий, имеющих узкую целевую направленность, к широкоцелевым трансфертам.

Повышение эффективности расходов местных бюджетов также обладает в этом отношении значительным резервом. В последнее время активно прорабатываются вопросы внедрения и повсеместного использования программно-целевых методов бюджетирования. Однако в силу указанных выше проблем большая часть муниципалитетов не в состоянии реализовать рассматриваемые мероприятия.

Повышению эффективности бюджетных расходов также будет способствовать развитие системы размещения муниципального заказа и формирование открытой информационной базы бюджетной системы. Кроме того, важным вопросом является совершенствование муниципального финансового контроля, направленного на повышение прозрачности бюджетов.

Будут ли эти меры играть главную роль в развитии финансового потенциала муниципальных образований? Нет, но это новые универсальные для использования разными муниципальными образованиями инструменты, и их применение может способствовать развитию финансового потенциала конкретных муниципальных образований.

Таким образом, исследование показало, что государственная политика России в последнее двадцатилетие обусловила финансовую зависимость муниципальных образований от помощи из вышестоящих бюджетов, что требует разработки механизма развития финансового потенциала муниципальных образований, который позволит на практике обеспечить местное самофинансирование и их устойчивое развитие.

### **3.2. Механизм развития финансового потенциала муниципальных образований на основе мобилизации собственных источников финансового обеспечения**

Полномочия ОМСУ в части, касающейся закрепления доходных источников, за последние десятилетия несколько раз менялись. Период с 1991 по 1992 гг. характеризовался весьма жесткой регламентацией полномочий ОМСУ. Вместе с тем действовавшее на тот момент законодательство разрешало субъектам Российской Федерации устанавливать 3 налога, а ОМСУ – 21 местный налог. Затем, на три года ограничения вообще были отменены. Аргументировалось это тем, что региональные и местные власти должны самостоятельно изыскивать источники финансирования, а также пути выхода из финансового кризиса. Результат эксперимента показал, что такой подход не приводит к развитию финансового потенциала муниципальных образований и не обеспечивает местного самофинансирования.

Серьезным изменением в области регулирования финансового обеспечения муниципальных образований стала отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. В среднем его доля в собственных налоговых поступлениях муниципальных

бюджетов составляла 13–15% и до 90% поступлений от местных налогов. Он служил основным источником обеспечения расходных полномочий по содержанию жилищно-коммунального хозяйства и социально-культурной сферы. Вместо упраздненного налога ОМСУ было предоставлено право на получение части налога на прибыль организаций, сначала в размере 5%-ной ставки, а с 2002 г. – 2%-ной. Нетрудно заметить, что замена была неравнозначной, так как налоги имеют разные доходные возможности.

В результате можно сделать вывод, что бюджетное устройство Российской Федерации характеризуется ничтожно малой частью местных налогов в собственных доходах муниципальных образований. Главную роль при их формировании играют отчисления из бюджетов вышестоящего уровня.

В настоящее время бюджеты подавляющего числа муниципальных образований дотационные. Однако, такая дотационность имеет разные причины. В одних случаях средства территорий-доноров (например, городов – административных центров субъектов Федерации) «уходят наверх», а затем возвращаются в качестве финансовой помощи, в других случаях – экономической базы муниципалитета действительно недостаточно для обеспечения самофинансирования.

Невозможность наиболее полного обеспечения местного самофинансирования обуславливается несколькими факторами:

1. Местные органы власти не могут оказывать существенного влияния на рост налогооблагаемой базы и, соответственно, налоговых поступлений.

Действующее законодательство относит к местной системе налогообложения налог на имущество физических лиц и земельный налог. В качестве недостатка рассматриваемой системы можно выделить то, что налогооблагаемая база трудно поддается учету и не раскрывается налоговыми органами, льготы по данным налогам, устанавливаемые федеральной властью, не компенсируются местным бюджетам.



Условия на территории Российской Федерации очень разные, поэтому двумя местными налогами и стандартными поступлениями от налогового разделения невозможно учесть местную специфику и покрыть потребности в доходах всех муниципальных образований.

2. Процесс разграничения собственности далек от завершения, поэтому, несмотря на то, что большинство вновь образованных муниципальных образований наделены правом владения, использования и распоряжения муниципальной собственностью, это право для большей части муниципалитетов остается правом только «на бумаге».

3. В соответствии с разграничением полномочий, Российская Федерация и субъекты Российской Федерации передают на местный уровень имущество ЖКХ и культуры, зачастую находящееся в неудовлетворительном состоянии (предприятия быта, водоводы, аварийное жилье, канализационные коллекторы и т.п.) со всеми вытекающими обязательствами по кредитам и штрафам<sup>70</sup>.

Образованные муниципалитеты, формально наделенные правом осуществления местного самоуправления на своей территории в полном объеме, не наделены ресурсами для исполнения своих полномочий.

Основываясь на тезисе о том, что развитие финансового потенциала муниципальных образований выступает в роли характеристики эволюции системы финансового обеспечения местных бюджетов, можно утверждать, что оценка развития должна быть неразрывно связана с динамикой экономических параметров, во-первых, самой системы, а во-вторых, окружающей ее среды.

К числу влияющих на развитие финансового потенциала муниципальных образований параметров внешней среды относятся:

- факторы, определяющие финансовый потенциал региона. К примеру, это может быть отраслевая структура экономики региона, инвестиционная

---

<sup>70</sup> Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.urbanecomomics.ru>. (дата обращения: 02.03.2014 г.).

активность предприятий и технический уровень производственного аппарата, конкуретоспособность на внутреннем и внешнем рынке, финансово-экономическое положение предприятий и состояние их деловой активности, уровень развития рыночной инфраструктуры и т.д.;

- демографическая ситуация, характеризующаяся, в том числе, параметрами уровня и качества жизни населения, состоянием рынка труда, динамикой доходов;

- условия и факторы, обеспечивающие стабильность бюджетной сферы в целом.

Развитие финансового потенциала подразумевает оптимизацию распределения финансовых потоков между бюджетами бюджетных уровней Российской Федерации. Механизм осуществления данного процесса предусматривает решение ряда непростых вопросов, а именно:

1) целесообразность закрепления тех или иных налоговых доходов исключительно за одним уровнем бюджетной системы <sup>71</sup>;

2) установление размеров отчислений от налогов, закрепляемых за различными уровнями бюджетной системы;

3) определение видов налогов, закрепляемых за тем или иным уровнем бюджетной системы.

Методы и порядок обеспечения муниципальных образований финансовыми средствами на выполнение их полномочий колеблются между двумя полюсами. С одной стороны, полноценным бюджетирование является лишь тогда, когда формирование доходной базы зависит от деятельности субъекта власти. Иное положение при сметном финансировании, от которого пытаются уйти посредством проведения муниципальной реформы в сфере финансового обеспечения расходных полномочий.

С другой стороны, муниципальные образования оказывают конституционно определенные услуги населению в области образования,

---

<sup>71</sup> Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / Под ред. д. э. н. М.А. Яхьяева. – М.: Экзамен, 2001. – С. 77, 78.

здравоохранения и др., что обуславливает их равнодоступность. Следовательно, независимо от доходной базы местных бюджетов они должны быть профинансированы. И если финансирование в виде дотаций и субсидий вышестоящих бюджетов составляет более половины общей суммы доходов, то такое бюджетирование приближается к сметному планированию.

Необходимо отказаться от искусственного характера бюджетов и бюджетирования в тех муниципальных образованиях, финансовая состоятельность которых крайне низкая. На наш взгляд, финансово несостоятельные субъекты муниципальной власти должны переводиться на сметное финансирование со всеми вытекающими отсюда последствиями в части самостоятельного принятия решений в области расходования средств по отдельным направлениям.

Даже в небольших европейских государствах разница в ресурсной базе муниципальных образований такова, что не позволяет избежать софинансирования части муниципальных расходов вышестоящими бюджетами.

Отрицательные бюджетные трансферты (от профицитных муниципальных бюджетов в вышестоящие бюджеты) лишь частично решают обозначенную проблему. Массовое применение изъятия средств из бюджетов муниципальных образований уничтожит всякие стимулы к их наполнению.

В целях недопущения дестимулирования муниципальных образований в формировании доходов за счет собственной ресурсной базы объемы отрицательных трансфертов необходимо устанавливать в виде стабильных (не менее чем на три года) нормативов.

Долгосрочное закрепление за муниципалитетами налогов (с возможностью дефицита или избытка налоговых поступлений) стимулирует эффективную деятельность местных властей. И с этой точки зрения такая методика финансового обеспечения муниципальных образований предпочтительна.

Для усиления ресурсной базы муниципальных образований предлагается:

- расширить возможности муниципальных образований по регулированию местных налогов и компенсировать им потери в результате налоговых льгот, предоставляемых государственной властью;

- увеличить состав налогов, распределение которых пополняет доходную часть муниципальных образований;

- установить 100%-ное (за вычетом платежей во внебюджетные фонды) перечисление от налогов, уплачиваемых субъектами малого бизнеса.

Положение бюджетной необеспеченности большинства муниципальных образований является достаточно формальным в условиях отсутствия нормативов по расходным полномочиям. Для неформальной оценки достаточности финансового обеспечения необходима оценка расходных полномочий.

В силу того, что точно оценить реальную стоимость предоставления бюджетных услуг по каждому субъекту Российской Федерации достаточно трудно, предлагается разработать методику оценки средней финансовой потребности на выполнение расходных полномочий по России в целом и учет специфики субъектов Российской Федерации с использованием индексов бюджетных расходов, разработанных Минфином России. Эта оценка может использоваться для расчета распределения налоговых доходов и межбюджетных трансфертов и, в принципе, не будет обязательна для муниципального образования.

Оценка финансовой потребности может быть основана на расчете полной стоимости бюджетных услуг, которая подразумевает учет всех фактически произведенных расходов. Согласно современной концепции стоимости к данным расходам относятся не только расходы на непосредственное предоставление услуги, но и административные расходы, связанные с руководством деятельностью по предоставлению бюджетной услуги, «скрытые» издержки, не имеющие формы явных денежных

платежей, а также в ряде случаев – расходы прошлых и будущих периодов, не всегда учитываемые при оценке<sup>72</sup>.

Эксперты в рекомендациях отмечают, что мониторинг финансового положения муниципальных образований проводится Минфином России на основе фактически произведенных расходов местных бюджетов, но не учитываются реальные потребности ОМСУ в финансовом обеспечении возложенных на них полномочий по решению вопросов местного значения. В связи с этим искажается реальная потребность муниципальных образований в дополнительных источниках доходов. Кроме того, отсутствие методик и нормативов для расчета объема большинства расходных обязательств муниципальных образований приводит к тому, что сводные реестры расходных обязательств муниципальных образований, формируемые субъектами Российской Федерации, не позволяют дать объективную оценку объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр расходных обязательств муниципальных образований. Поэтому сделать вывод о том, что финансовое обеспечение решения вопросов местного значения в целом соответствует расходным полномочиям, нельзя.

Современные экономические условия, повлекшие ухудшение финансово-хозяйственного положения многих субъектов предпринимательской деятельности, сказались на снижении налоговых поступлений в местные бюджеты. Продолжается поиск мер, способствующих смягчению негативного воздействия на отечественную экономику санкций со стороны зарубежных государств и минимизации последствий финансового кризиса. И здесь у федерального центра есть определенное преимущество перед местными бюджетами в виде сформированных резервов.

---

<sup>72</sup> Рекомендации фонда «Институт Экономики Города» к Круглому столу Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации на тему «Проблемы финансового обеспечения муниципальных образований и пути их решения на основе повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления».

Увеличение ресурсной базы местных бюджетов представляется особенно актуальной задачей в условиях финансового кризиса. Как мы уже не раз отмечали, бюджеты муниципальных образований не обладают достаточными собственными источниками финансового обеспечения для решения вопросов местного значения, что практически означает, что местные бюджеты в большей мере состоят из бюджетных средств, источники и объемы которых подконтрольны органам государственной власти. Соответственно, необходимо дать возможность ОМСУ самостоятельно развивать собственную доходную базу и повышать собираемость местных налогов.

Таким образом, было принято решение – разработать механизм развития финансового потенциала на основе мобилизации собственных источников финансового обеспечения.

Механизм развития финансового потенциала муниципальных образований представляет собой взаимосвязанное и взаимообусловленное сочетание финансово-экономических инструментов, применение которых, осуществляется на государственном и муниципальном уровне, а также условий, форм и методов применения данных инструментов. Свойства механизма: дисубъективность (сочетание инструментов государственного, прежде всего регионального, и муниципального уровней); долгосрочность реализации (невозможность обеспечения местного самофинансирования в краткосрочный период).

При разработке данного механизма были использованы общепризнанные 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.

Предлагаемый нами механизм развития финансового потенциала муниципальных образований схематически представлен на рисунке 9. Он имеет несколько уровней: налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Уровни механизма включают подуровни, из которых нас, в контексте диссертационного исследования, интересуют собственные налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления от физических и юридических лиц. За каждым подуровнем механизма закрепляются эффективные инструменты обеспечения местного самофинансирования, которые можно представить в качестве следующих целевых ориентиров:

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 от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности



Рисунок 9. Механизм развития финансового потенциала муниципальных образований<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Разработано автором.



### **3.3. Развитие финансового потенциала муниципальных образований с помощью дополнительных источников финансового обеспечения местных бюджетов**

Рассмотрим первую группу целевых ориентиров, определенных в предыдущем параграфе, к ней относятся выдвинутые нами предложения по реформированию патентной системы налогообложения, налога на имущество физических лиц, налога на землю и транспортного налога.

**Предложения по реформированию патентной системы налогообложения заключаются в следующем:**

1. 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, соответствующими критериям микропредприятия, установленным Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», а также установить, что юридические лица, применяющие патентную систему, освобождаются от уплаты налога на прибыль.

2. Установить, что патентная система налогообложения является обязательной для субъектов предпринимательской деятельности, соответствующих критериям микропредприятия, установленным Федеральным законом «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», и осуществляющих виды предпринимательской деятельности, перечисленные в пункте 2 статьи 346.43 главы 26.5 Налогового кодекса Российской Федерации, или дать возможность устанавливать обязательность данной системы налогообложения субъектам Российской Федерации.

Данные изменения не только позволят увеличить доходную часть местных бюджетов, но и выведут из «тени» те субъекты предпринимательской деятельности, которые на сегодняшний день налоги не

платят, в принципе, выбрав в качестве объекта налогообложения разность между доходами и расходами и уплачивая 15%, по сути, с нуля.

Для расчета возможности увеличения доходов путем вовлечения в процесс налогообложения микропредприятий нами была выбрана Курская область (таблица 10).

Таблица 10

Число микропредприятий в Курской области за период 2011-2014гг.<sup>74</sup>

Показатели	Количество микропредприятий			
	2011	2012	2013	2014
Микропредприятия по видам деятельности указанным в части 2 статьи 346.43 НК РФ	6687	7413	8554	8922

Таким образом, исходя из средней стоимости одного патента в регионе, местные бюджеты Курской области при реализации вышеперечисленных мер смогут дополнительно получить 59,7 млн. руб.

Говоря о налогообложении хозяйствующих субъектов, необходимо отметить, что содействовать в решении поставленных в данном исследовании задач, могло бы создание условий для всестороннего развития традиционных отраслей сельского хозяйства. Формирование новых центров привлечения трудовых ресурсов, какими могут быть крупные фермерские хозяйства, даже при действующей системе местных налогов сможет решить проблему дотационности многих муниципальных образований.

### **Предложения по реформированию налога на имущество физических лиц (приложение 6).**

Как уже отмечалось, общие принципы организации местных финансов закреплены в федеральных законах, более конкретные принципы – в законах субъектов Российской Федерации в пределах полномочий, определенных федеральными законами, а непосредственное регулирование местных

<sup>74</sup> Разработано автором на основе данных Федеральной службы государственной статистики: [электронный ресурс] // Режим доступа: [URL:http://kurskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/kurskstat/resources/69bc5500424a3e8abf72ff2d59c15b71/ОСНОВНЫЕ+ПОКАЗАТЕЛИ+ДЕЯТЕЛЬНОСТИ+МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ.pdf](http://kurskstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/kurskstat/resources/69bc5500424a3e8abf72ff2d59c15b71/ОСНОВНЫЕ+ПОКАЗАТЕЛИ+ДЕЯТЕЛЬНОСТИ+МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ.pdf).

финансов производится уставами муниципальных образований, иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в первую очередь представительного органа местного самоуправления.

Таким образом, в контексте темы данного исследования необходимо рассмотреть, какие полномочия в области регулирования системы местных налогов есть у ОМСУ.

Законодательством установлено, что ОМСУ уполномочены определять ставки налогов в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения в обозначенных пределах и имеют право устанавливать налоговые льготы и основания для их использования.

Мы предлагаем несколько иной подход к формированию полномочий ОМСУ в области установления такого элемента налогообложения, как «ставка налога».

Как мы успели убедиться, в данном случае, впрочем, как и в случае с земельным налогом, статья 387 главы 31 Налогового кодекса Российской Федерации определяет, что в компетенции ОМСУ при установлении земельного налога находится определение налоговых ставок в пределах, установленных Налоговым Кодексом, порядок и сроки уплаты налога. При установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут быть установлены дополнительные налоговые льготы, а также порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков), полномочия ОМСУ в области установления ставки налогов ограничиваются федеральным законодательством верхним пределом. Вместе с тем с учетом того, что дифференциация налогового потенциала местных бюджетов значительна, представляется более целесообразным ограничить их нижним пределом.

При определении перечня налогов, доходы от которых зачисляются в местные бюджеты, в рамках принятия Закона № 131-ФЗ и соответствующих

поправок к Бюджетный Кодекс Российской Федерации принимались во внимание общепризнанные принципы формирования доходной базы местных бюджетов, а именно: равномерность размещения объектов налогообложения по территории субъекта Федерации, степень их мобильности, взаимосвязь налогов с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения.

Таким образом, одним из источников финансового обеспечения местных бюджетов является местный налог – налог на имущество физических лиц. Вместе с тем доходы от этого вида налога являются незначительными (в городских округах составляют лишь 0,5% налоговых доходов) и не зависят от результатов экономической деятельности, но напрямую зависят от уровня благосостояния местного сообщества, а также иных объективных показателей, с учетом которых формируется стоимость имущества в том или ином субъекте Российской Федерации.

Стоит отметить, что в практике наблюдается наличие неучтенных имущественных объектов, бесхозных строений, жилых домов и др., что снижает размеры поступлений от этого вида налога.

Так, в Александровском муниципальном районе Владимирской области (в его состав входит 8 поселений, численность населения – 112 тыс. чел.) не облагается налогами около 44 тысяч объектов<sup>75</sup>. В Московской области (на территории нескольких муниципальных образований) находится 12 000 дачных и садоводческих товариществ, из них менее половины поставлено на кадастровый учет. В сельском поселении Горетовское Московской области поставлено на учет около 1700 субъектов недвижимости, в то время как фактическое их число – около 19 000. В целом, по оценкам экспертов, на более чем 30% дачных и индивидуальных жилых домов не оформлены надлежащим образом права собственности<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Попали в отстающие из-за административной практики – она на нуле: [электронный ресурс] // Режим доступа:

URL:<http://aleksandrov.avо.ru/index.php?option=comcontent&view=article&id=723&catid=10&Itemid=20>. (дата обращения 12.07.14)

<sup>76</sup> Дачная амнистия не удалась – оформлять участки планируют принудительно: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL:[http://www.zemer.ru/blog/?page=post&blog=Zemer&post\\_id=54](http://www.zemer.ru/blog/?page=post&blog=Zemer&post_id=54). (дата обращения 12.07.14)

Так, в городе Воронеже на сегодняшний день насчитывается 49 крупных самовольных построек, что составляет 10% от общего числа возводимых в областном центре объектов капитального строительства. Представляется, что подобная ситуация характерна для большинства крупных российских городов.

В бюджете города Краснодара потери от отсутствия регистрации объектов физическими лицами якобы по причине незавершенного строительства составляют около 200 млн. руб. в год<sup>77</sup>.

По оценкам Министерства финансов Республики Коми, муниципальные образования республики ежегодно недополучают налог на имущество физических лиц в размере около 16 миллионов рублей<sup>78</sup> ввиду неполного учета недвижимого имущества граждан в органах государственной регистрации.

Указанные проблемы могут быть решены путем проведения инвентаризации и постановки на муниципальный учет земельных и имущественных объектов.

### **Предложения по реформированию земельного налога.**

Что же касается земельного налога (приложение 7), пользуясь данными Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии, нам удалось сравнить среднюю стоимость земли населенных пунктов в Курской области – 427 руб. за кв. метр и в Краснодарском крае – 1789 руб. за кв. метр. Аналогичная ситуация наблюдается в разрезе муниципальных образований внутри субъектов Российской Федерации.

Этот случай показывает нам, что земля Краснодарского края обладает огромным фискальным потенциалом, который обусловлен несколькими факторами: визуальная определенность, стабильность и долгосрочность существования, обязательная государственная регистрация текущего

---

<sup>77</sup> Домбровский А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 21–24.

<sup>78</sup> Резервы увеличения доходов местных бюджетов республики обсуждены в Минфине Коми: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://taxpravo.ru/novosti/>.

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 ренту <sup>79</sup>. Это, по его мнению, должно было обеспечить устойчивое экономическое развитие.

Увеличение ставки земельного налога в Краснодарском крае приведет в действие механизм устойчивого развития территорий, основные принципы которого выработаны Организацией Объединенных Наций <sup>80</sup>, и будет способствовать росту рыночной стоимости земли.

В рассматриваемом случае недвижимость края, которая в соответствии с действующим законодательством подлежит налогообложению. Доходы от этого вида налога аккумулируются в местном бюджете, который при жестком контроле населения расходуется в основном на инфраструктурные объекты и улучшение экологии (дороги, инженерные сети, экология, благоустройство, ЖКХ и т.д.). Инфраструктура и экология территории оказывают влияние на рыночную стоимость недвижимости, находящейся на ней, в сторону роста и влияет на появление новых объектов недвижимости. Что, в свою очередь, сказывается на увеличении поступлений от местных налогов и увеличении объема доходов муниципального бюджета. Поступившие средства вкладываются в инфраструктуру, и процесс принимает циклический характер.

Как известно, экологическое состояние районов, обеспечение инженерными сетями (водоснабжение, газоснабжение, электроснабжение), развитая система магистральных тепловых сетей, а также транспортная система являются факторами, положительно влияющими на инвестиционную привлекательность территорий. Так, формируемый центр притяжения инвестиций, который способен обеспечить членов местного сообщества новыми рабочими местами, что, в свою очередь, повлияет на собираемость

---

<sup>79</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: 1962.

<sup>80</sup> Конференция ООН в Рио-де-Жанейро 1992 г.

уже других видов налогов, и процесс вновь принимает циклический характер. Таким образом, в результате ограничения верхнего предела ставок по местным налогам мы ограничиваем возможность муниципальных образований увеличить доходную часть местного бюджета, а вместе с тем развивать свои территории.

Считаем, что выходом из сложившейся ситуации может стать установление в федеральном законодательстве исключительно нижнего предела ставок без ограничения ОМСУ по верхнему пределу.

Вместе с тем механизм увеличения действующих ставок по местным налогам в муниципальных образованиях может быть разным. Так, например, за его 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 только на определенные цели. Однако, в этом 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 получат соответствующий объем 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.

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 сельского населения, занятого в сельском, лесном и рыбном хозяйствах, сократилась с 48% до 27%. И это связано не только с развитием механизации труда. Развал системы колхозов и совхозов привел к тому, что большая доля земель муниципальных образований или не используется, или используется неэффективно. По

результатам анализа данных государственного мониторинга земель и других систем наблюдений за состоянием окружающей среды можно сделать вывод, что практически во всех субъектах Российской Федерации продолжает наблюдаться тенденция ухудшения состояния земель. Среди опасных негативных процессов на территории Российской Федерации – интенсивно развивающаяся эрозия (30% пашни), дефляция, заболачивание, засоление, опустынивание, подтопление, зарастание сельскохозяйственных угодий кустарником и мелколесьем и другие процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и выводу их из хозяйственного оборота <sup>81</sup>. Ежегодно в результате несельскохозяйственной деятельности разрушается около 50 тыс. гектаров земли, масштабы этих разрушений превышают площадь рекультивируемых земель.

В целях увеличения эффективности использования земельных ресурсов предлагается разработать систему экономического стимулирования собственников земельных участков. Считаем, что 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 рисков ухода от налогообложения, разработав стандарты использования земель.

Нельзя забывать также о необходимости активизации работы по учету земельных участков и контролю за ними, не допуская самовольного их использования. Введение в экономический оборот неучтенных земельных ресурсов будет способствовать расширению доходной части местных бюджетов.

### **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.

---

<sup>81</sup> Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году: [электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>



Вместе с тем, по мнению ряда исследователей <sup>82</sup>, с которыми мы полностью согласны, степень мобильности налоговой базы транспортного налога позволяет отнести его к категории местных. Принято считать, что чем мобильнее налоговая база, тем на более высоком уровне администрируется данный налог. В рассматриваемом случае степень мобильности налоговой базы связана с перепродажей транспортных средств, а также с большой погрешностью, со степенью мобильности населения муниципального образования, т.к. при смене места жительства, как правило, транспортные средства не перерегистрируются.

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

Данные анализа налоговой базы и структуры начислений по транспортному налогу по юридическим и физическим лицам в целом по стране приведены в таблице 11.

Таблица 11  
Налоговая база транспортного налога по физическим лицам за 2014 год<sup>83</sup>

Показатели	сумма
1. Количество налогоплательщиков, учтенных в базе данных налоговых органов (единиц)	32 565 032
2. Количество транспортных средств, учтенных в базе данных налогового органа (единиц), в том числе:	45 934 829
наземных транспортных средств	45 328 464
3. Количество транспортных средств, в отношении которых налогоплательщиком исчислен налог к уплате (единиц)	40 608 623
4. Сумма налога (тыс. руб.)	94 160 262

<sup>82</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).

<sup>83</sup> Разработано автором на основе данных: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL [http://www.nalog.ru/rn77/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](http://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/).

Таким образом, видно, 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 муниципальным образованиям.

Если принять такое решение, дополнительные доходы местных бюджетов составят 94 160 262 тыс. руб. в год, что составляет 2,7% всей доходной части местных бюджетов.

Вторая категория предложений непосредственно связана с неналоговыми доходами ОМСУ, а именно: 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.

Статьей 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06. 10. 2003 года № 131-ФЗ введено понятие «самообложение граждан». Закон определяет средства самообложения граждан как один из источников доходов местных бюджетов. При этом средства самообложения представляют собой разовые платежи жителей муниципалитета в целях финансового обеспечения решения 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.

В России есть определенный опыт организации самообложения граждан в небольших поселениях. Определение самообложения в качестве сбора средств на конкретные цели предполагает, что такая практика получает распространение в первую очередь в небольших поселениях. В больших городах трудно найти проект, который был бы важен для всех. Граждане

готовы платить, когда понимают и видят, на что идут их деньги. Это дает основание считать, что поступления средств от самообложения граждан могут являться не только дополнительным источником пополнения местных бюджетов небольших поселений, но и реальным средством повышения гражданской активности населения.

Однако за время работы органов местного самоуправления в новых законодательных условиях практика применения самообложения граждан выявила ряд существенных проблем. Это касается введения, мобилизации и использования средств самообложения граждан. Основная часть проблем введения, сбора и использования средств самообложения граждан связана с недостаточным нормативно-правовым обеспечением этого процесса. По существу, 131-ФЗ дает только определение понятия «самообложение граждан» и устанавливает, что вопросы введения и использования указанных платежей решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Федеральный закон не устанавливает процедуры введения самообложения, порядок уплаты, разграничение полномочий органов местного самоуправления в вопросах организации самообложения, сроки уплаты, ответственность за несвоевременную уплату платежей граждан в бюджет и т.д.

В связи с этим для правового обеспечения практики применения самообложения граждан требуется принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Одним из таких нормативных актов органов местного самоуправления может быть решение представительного органа муниципального образования, устанавливающего следующие основные элементы платежей самообложения плательщика средств самообложения: предельный размер самообложения; перечень льготных категории граждан; сроки уплаты; возможные цели использования, порядок использования, санкции при нарушении сроков уплаты.

Решением представительного органа муниципального образования также должно быть установлено:

- разграничение полномочий органов местного самоуправления по организации самообложения граждан, в рамках которого целесообразно закрепить за местной администрацией определение примерного перечня проектов, на которые могут расходоваться средства самообложения;
- порядок принятия решения о введении самообложения;
- порядок рассмотрения жалоб по вопросам самообложения и т.д.

Решение представительного ОМСУ ввести самообложение граждан, наряду с другими проблемами, должно решить и вопросы контроля, т.е. определить органы, ответственные за использование этих средств и осуществляющие контроль за их использованием.

Вопросы контроля использования средств самообложения необходимо решать с учетом того, что Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает образование контрольного органа муниципального образования. В связи с этим функции контроля за использованием средств самообложения граждан должны быть возложены на этот орган.

Как показывает практика работы по введению самообложения граждан, для эффективного его осуществления принятия местных нормативных правовых актов недостаточно. В связи с тем, что понятие «самообложение граждан» не предусмотрено ни налоговым, ни бюджетным законодательством Российской Федерации, на наш взгляд, требуется более детальное регулирование системы «самообложения граждан» на федеральном уровне.

Законодатель, определяя средства самообложения граждан как один из источников доходов местных бюджетов, не отнес платежи самообложения ни к налогам, ни к сборам, что является причиной всех трудностей их практического применения.

Некоторые авторы склонны считать, что с формально-правовых позиций понятие «средства самообложения граждан» схоже по сути с

понятием «пожертвования» (целевое использование, общепользная цель, добровольность). Однако с этим трудно согласится, потому что не во всех случаях уплата рассматриваемых платежей происходит добровольно, т.к. они вводятся референдумом, а решения референдума обязан выполнять каждый гражданин независимо от его участия в референдуме и его личного согласия с принятым решением. Средства самообложения действительно имеют целевой характер, но цели их использования не зависят от желания конкретного плательщика.

При определении правовой и экономической природы самообложения необходимо исходить из того, что средства самообложения скорее имеют налоговую природу, чем природу пожертвований. При таком подходе возникает необходимость законодательного определения элементов налогообложения или порядка их установления ОМСУ на федеральном уровне.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации к элементам налогообложения относятся: объект обложения, налоговая база, налоговый период, налоговая ставка, порядок исчисления налога, порядок и сроки уплаты налога. Как известно, в отношении средств самообложения ничего из всего этого законодательно не установлено.

Законом определено, что размер платежей самообложения граждан устанавливается в абсолютном значении, равном для всех жителей муниципалитета. Однако нет ответа на вопрос, кто является плательщиком разовых платежей самообложения. Из текста Закона № 131-ФЗ следует, что разовые платежи самообложения вносят в местный бюджет все жители муниципального образования независимо от возраста, социального статуса и т.д. Видимо, жителям многих муниципальных образований такое самообложение показалось несправедливым, в связи с чем разовые платежи самообложения ввели только для жителей старше 18 лет (Решение Совета депутатов г. Фрязино от 13.10. 2005 г. № 15; г. Лобня от 27.10.2005 г. № 18/336). Справедливость решения об уплате платежей самообложения всеми

гражданами, достигшими 18-летнего возраста, также вызывает сомнение, учитывая то, что не все граждане такого возраста могут иметь доходы, например студенты и т.д. В этой связи представляется целесообразным в качестве налогоплательщика определить семью (домохозяйство), независимо от количества членов семьи.

Возникают проблемы и в вопросе установления периодичности внесения платежей самообложения. Ведь Федеральный закон № 131-ФЗ при установлении понятия «самообложение граждан» определил, что это разовые целевые платежи населения, при этом не установил, какое количество раз и с какой периодичностью вносятся эти платежи. При такой неопределенности можно рассматривать и вариант уплаты один раз на конкретную цель, и вариант уплаты один раз за весь период проживания в конкретном муниципальном образовании, и, конечно же, вариант, который принят большинством муниципальных образований, – ежегодные разовые платежи. В этой связи необходимо внести поправку в Закон № 131-ФЗ, устанавливающий самообложение граждан как ежегодные разовые платежи.

С учетом того, что Законом № 131-ФЗ введена двухуровневая система местного самоуправления, 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. С учетом низкого уровня доходов населения, особенно в сельской местности, на наш взгляд, необходимо исключить возможность возникновения такой ситуации. С этой целью следует законодательно закрепить право на введение самообложения граждан только на уровне поселений и городских округов.

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. ОМСУ своими 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 внесения платежей самообложения предоставление гражданам справок и прочих документов, что вряд ли можно считать нормальным явлением в отношениях между местной властью и населением. Эта ситуация еще раз подтверждает необходимость включения в налоговое законодательство нормы, предусматривающей введение самообложения граждан, относя его к местным налогам и сборам.

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 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 принято положительное решение, 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. Обезличенная уплата («по умолчанию») переходит в форму осмысленной, и каждый член местного сообщества начинает воспринимать себя в рамках взаимоотношений «человек – общество – государство» по-иному. Да и ОМСУ в лице конкретных руководителей начинают осознавать, что те денежные средства, которые они получают, они получают не просто из бюджета, а от конкретных людей, проживающих на конкретной территории.

Таким образом, с целью развития финансового потенциала муниципальных образований представляется возможным установить обязательное самообложение граждан в качестве платежа, взимаемого на регулярной основе. Для этого следует законодательно, на федеральном уровне, установить порядок и сроки уплаты, пределы, в которых ОМСУ могут устанавливать размер платежа, льготы для отдельных категорий граждан (например, это могут быть льготы неработающим гражданам, состоящим на учете на бирже труда, инвалидам и др.); кроме того, было бы целесообразно устанавливать размер платежа отдельно для определенных групп плательщиков, в частности, пенсионеров, малоимущих граждан, экономически активного населения и прочих. Кроме того, необходимо прописать перечень вопросов местного значения, на которые ОМСУ могут использовать данные средства, и дать право ОМСУ при введении данного платежа самостоятельно выбирать конкретные направления использования таких средств из утвержденного перечня. При этом, необходимо обязательно установить жесткий контроль за использованием этих целевых средств, как со стороны органов муниципального финансового контроля, а также используя такой вид контроля, как общественный контроль.

#### **Предложения по увеличению доходов от использования имущества.**

Как уже отмечалось, в процессе реформы местного самоуправления муниципальным образованиям передавались жилые и нежилые помещения, объекты культуры, медицины, образования, общественного питания и торговли. В целом по России было передано 80% всего жилищного фонда, 76% - дошкольных учреждений, 82% - объектов здравоохранения, 84% - спортивных сооружений и т.д. Таким образом огромное количество объектов в принципе не могут приносить доходы в муниципальную казну. Это объекты, оказывающие социальные услуги, финансирование которых осуществляется не населением, а бюджетом. В итоге сформировалась



ситуация, когда их полномочия ОМСУ не подкреплены имущественными ресурсами.

Передавая общим списком объекты собственности муниципалитетам в соответствии с постановлениями федеральных властей в этом процессе были «забыты» городские и сельские поселения. На сегодня 30% муниципальных образований не имеет в своем распоряжении достаточного количества объектов муниципальной собственности.

Кроме того, в процессе передачи собственности имел место «субъективный фактор», когда вопросы передачи на местах ставились в зависимость от лоббистских возможностей руководителей муниципальных образований.

Таким образом, в качестве рекомендаций по передаче объектов недвижимости можно отметить, что в муниципальную собственность имущество должно передаваться по объективным основаниям – если оно необходимо для осуществления именно муниципальных полномочий. Использование имущества, находящегося сейчас в государственной собственности, для нужд пополнения местного бюджета должно осуществляться посредством его приватизации и передачи значительной части вырученной суммы в бюджет муниципального образования, на территории которого оно находится.

В муниципальную собственность в первоочередном порядке должны быть переданы земельные участки в пределах населенных пунктов и на определенном расстоянии с учетом их дальнейшего развития, а также общераспространенные полезные ископаемые. Это, по нашему мнению, может стать стабильным источником формирования доходной базы муниципалитета и основой для управления местной экономикой.

Кроме того, в результате проведенного исследования, была отмечена актуальность развития новых источников финансирования местных бюджетов. С этой точки зрения нельзя переоценить значимость инвестиционно-воспроизводственного механизма при управлении

муниципальной собственностью, обладающего огромным потенциалом увеличения доходной части бюджетов муниципальных образований. Создание новой формы инвестиционных отношений между ОМСУ и бизнесом позволяет не только экономить бюджетные средства, но и формирует более прозрачное и понятное для всех участников экономическое пространство. В этой связи необходимо отметить, что на данном этапе муниципальный имущественный комплекс нуждается в проведении инвентаризации и выявлении наиболее ликвидных объектов, а также реализации излишнего муниципального имущества.

С учетом цели нашего исследования и выявленных проблем в системе управления муниципальной собственностью сформулированы предложения включающие:

1. Пообъектный учет муниципального имущества и определение его кадастровой оценки.

С 2008 года в нашей стране реализуется процесс формирования государственного кадастра. Однако стоит отметить, что протекает он довольно медленно. Это обусловлено целым рядом причин, в том числе дефицитом средств, необходимых для проведения оценки объектов муниципальной собственности.

Одной из основных задач Росреестра является ведение фонда данных государственной кадастровой оценки и предоставление сведений из этого фонда во исполнение приказа Минэкономразвития России от 21.02.2011 № 53, которым стандартизированы характеристики объектов, необходимые для определения кадастровой стоимости имущества. Однако, как отмечает Безруков В.Б., данные стандарты не позволяют учесть все нюансы, влияющие на стоимость имущества. К примеру, инвентаризационная стоимость новых домов на окраинах городов значительно превышает стоимость вторичного жилья в центре, в то время как их рыночная стоимость

постоянно растет <sup>84</sup>. Исследования экспертов в области оценки имущества подтверждают, что между инвентаризационной и рыночной стоимостью объектов недвижимости существует огромный разрыв. Таким образом, считаем, что создание автоматизированной системы кадастрового учета объектов муниципальной собственности позволит навести порядок и избавиться от излишней недвижимости.

Вторым по порядку, но не по значимости, идет ряд проблем, связанных с двояким толкованием перечня имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности в соответствии с требованиями Федерального закона № 131-ФЗ. ОМСУ испытывают трудности с формированием пообъектного состава собственности в связи со сложностью решения вопросов о правомерности включения в него отдельных объектов. Существуют вопросы по порядку перераспределения государственного имущества между различными уровнями власти. Предлагаем закрепить на законодательном уровне единые требования к порядку ведения реестров имущества, в т.ч. имущества муниципальной казны.

2. Рациональное использование объектов муниципальной собственности для нужд местных сообществ.

Как уже отмечалось, существует различие между нормативным и фактическим использованием объектов муниципальной недвижимости, что также включает нерациональное использование земель. Общепризнанным является мнение о том, что многообразие воспроизводственных механизмов для объектов муниципальной собственности призвано не только обеспечить дополнительные источники доходов местных бюджетов, но и обеспечить поддержку населения и малого предпринимательства.

Поддержка субъектов малого предпринимательства на местном уровне за счет возможности предоставления муниципальной недвижимости в долгосрочную аренду с закреплением прав перехода собственности при

---

<sup>84</sup> Проблемы применения кадастровой стоимости объектов недвижимости в налогообложении: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL <http://www.imperia-a.ru/columnist/article/219>.

рациональном использовании является отдельной задачей. Зачастую при обращении в органы местного самоуправления за арендой свободного помещения или основных фондов, закрепленных за муниципальным бюджетным учреждением, организации получают отказ, даже если необходимое имущество имеется в наличии. Это связано с незаинтересованностью руководителей бюджетных учреждений в сдаче имеющегося у них имущества, так как доходы, полученные от аренды, поступают в доход муниципального образования, а не в доход бюджетного учреждения. Эта ситуация также требует принятия соответствующих мер<sup>85</sup>.

**Мероприятия в рамках увеличения поступлений прибыли от муниципальных унитарных предприятий, подлежащей к зачислению в местный бюджет.**

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 средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности заключаются в установлении заданий по объемам привлекаемых дополнительных средств муниципальными учреждениями без ущерба качеству оказываемых бесплатно муниципальных услуг.

Укрепление доходной части местных бюджетов возможно не только путем наращивания объема налоговых и неналоговых доходов, но и за счет повышения качества управления доходами, а именно: совершенствования администрирования налогов, регулирования налоговых ставок и льгот по местным налогам, эффективного использования муниципального имущества, увеличения роли платежей за оказанные ОМСУ услуги, формирования

---

<sup>85</sup> Коротина Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. – 2012. – № 3.

благоприятных условий для развития реального сектора экономики, поддержки и развития малого предпринимательства, совершенствования законодательства Российской Федерации, оказывающего влияние на формирование доходов. Повышение эффективности управления налоговыми и неналоговыми доходами является актуальным методом укрепления доходной части местных бюджетов, в том числе и в посткризисный период развития государства.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе диссертационного исследования автор решал поставленные задачи, распределив их по нескольким группам, первая из которых 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 связи с этим в первой главе исследования рассмотрены организационно-экономические основы развития финансового потенциала муниципальных образований, а также роль и место органов местного самоуправления в этом процессе.

В работе предложено определение понятия «территориальная основа развития финансового потенциала муниципальных образований», заключающееся в утверждении, что территориальная основа развития финансового потенциала муниципальных образований представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих вопросы создания (упразднения) соответствующего типа муниципального образования, изменения состава территории и границы муниципального образования с учетом социально-экономических условий соответствующей территории.

Считаем необходимым совершенствовать территориальную организацию местного самоуправления по следующим направлениям. Во-первых, устранить неэффективную норму, когда поселение, являющееся административным центром района, может иметь статус городского округа. Во-вторых, создать двухуровневую систему местного самоуправления и соответствующих органов местного самоуправления на территории муниципальных районов. В этом случае в состав ОМСУ муниципального района, как первого уровня, будут входить ОМСУ субмуниципальных образований, что в конечном итоге приведет к оптимизации их расходных полномочий.

В диссертационном исследовании рассмотрена организационная основа развития финансового потенциала муниципальных образований, которая

представляет собой совокупность общественных отношений, касающихся формирования структуры ОМСУ, порядка, форм и принципов их деятельности.

Стоит отметить, что в настоящее время федеральным законодательством не разграничены такие понятия, как «муниципальный орган», «орган местного самоуправления» и «орган местной администрации»<sup>86</sup>.

Нормативное правовое регулирование развития финансового потенциала муниципальных образований осуществляется на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления и представлено федеральными нормативными правовыми актами, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Но нередко в законодательных актах, регулирующих данную сферу, встречаются противоречия и несогласованность норм. Так, несоответствие отдельных положений и несогласованность понятийного аппарата в вопросах формирования местных бюджетов по доходам имеется в Бюджетном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако, так как правоотношения в части формирования доходов местных бюджетов не должны являться предметом подробного регулирования вышеуказанным законом, представляется целесообразным исключить из него подобные нормы, оставив подробное описание состава доходов местных бюджетов и особенностей их формирования в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Кроме того, необходимо детально и основательно проработать нормативно-правовую базу по формированию доходной части местных бюджетов, устранить существующие в ней неточности и противоречия.

---

<sup>86</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 определенной в законе разницы между понятиями «органы местного самоуправления» и «органы местной администрации» приводит к наделению статусом самостоятельного ОМСУ, например управления спорта или образования муниципального образования.

Особое внимание в диссертации уделено развитию финансового потенциала муниципальных образований.

Особое место механизма развития финансового потенциала муниципальных образований в системе местного самоуправления обуславливается предоставлением муниципальным образованиям определенной самостоятельности в решении вопросов местного значения и соответственно – обязанностью государства сформировать необходимые экономические, финансовые и правовые условия и предпосылки развития самоуправления, что вытекает из положений Европейской Хартии местного самоуправления, Конституции РФ и Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Европейской хартией местного самоуправления устанавливается, что «ОМСУ 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 ОМСУ за счет собственных средств обеспечивать свои расходные полномочия. Вместе с тем, понимая, что самофинансирование не может быть основано на средствах, перечисляемых из бюджетов других уровней, хотя и закрепленных за местным бюджетом на долгосрочной основе, считаем необходимым, чтобы местное самофинансирование в первую очередь основывалось на собственных финансовых ресурсах, полученных в результате активизации и результативного использования финансового потенциала территории. Здесь важно отметить, что в понятие «собственные доходы» мы вкладываем несколько иной смысл, в сравнении со смыслом этого понятия, заложенным 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, так как практика показывает, что муниципальные образования не могут эффективно развиваться, опираясь исключительно на дотации, субсидии и субвенции из бюджетов вышестоящего уровня, которые в настоящее время составляют значительную часть местных бюджетов.

Для успешного функционирования местных органов власти доходы от их деятельности должны равняться сумме расходов, которые несет муниципальное образование при решении вопросов местного значения, то есть теоретически идеальное соотношение между ними должно составлять единицу. Эта зависимость представлена нами в виде формулы.

Вторая группа задач, рассматриваемых во второй главе исследования, связана с оценкой влияния современного финансового потенциала муниципальных образований на уровень местного самофинансирования в Российской Федерации. В ходе решения этих задач сделаны следующие выводы:

1. Финансовый потенциал муниципальных образований не позволяет обеспечить местное самофинансирование.

2. Современные экономические условия ведут к ухудшению финансово-хозяйственного положения многих субъектов предпринимательской деятельности, что проявляется в снижении налоговых поступлений в местные бюджеты. Продолжается поиск мер, способствующих смягчению негативного воздействия на отечественную экономику санкций со стороны зарубежных государств и минимизации последствий финансового кризиса.

3. Исследование показало, что местные бюджеты наполняются непропорционально – значительная часть суммы доходов формируется за счет средств федерального бюджета, а именно 46,1% собственных доходов муниципальных образований составляют средства вышестоящих бюджетов в

виде межбюджетных трансфертов, что не соответствует общепризнанным принципам формирования публичной власти на местном уровне.

4. Основным бюджетобразующим налогом в 2014 году продолжает оставаться налог на доходы физических лиц. Считаем, что его бюджетобразующая роль сохранится и в дальнейшем, следовательно к изменениям в области регулирования налогообложения доходов физических лиц необходимо подходить взвешенно, так как от этого будет зависеть наполнение местных бюджетов.

5. Система местного налогообложения имеет значительные резервы для аккумулирования дополнительных налоговых доходов в местные бюджеты.

Требует совершенствования процедура администрирования местных налогов, поскольку именно эти налоги обладают значительным финансовым потенциалом.

Удельный вес в налоговых доходах поступлений от земельного налога составляет 13,2%, а налога на имущество физических лиц – 1,9%. Приведенные показатели не являются высокими, тем не менее позволяют говорить о том, что увеличение поступлений от местных налогов является важным фактором обеспечения местного самофинансирования.

Одним из путей увеличения поступлений от местных налогов может стать введение в экономический оборот неучтенных земельных имущественных ресурсов. В число таких объектов входят: самовольно занятые земельные участки; участки с возведенными без разрешающих документов строениями, с расхождениями по площади территории и недвижимого имущества, с перепланировкой, реконструкцией, изменением назначения, с бесхозным содержанием зданий; участки, где отсутствуют данные по новым владельцам объектов.

Указанное выше, больше характерно для поселений, в городских муниципальных образованиях существуют другие проблемы в формировании доходной базы бюджетов. Среди них: размещение автомобильных стоянок и

парковок без правоустанавливающих документов; недача в эксплуатацию многоквартирных домов с фактически проживающими жильцами; не постановленные на учет объекты, не имеющие регистрации, под предлогом незавершенного строительства; самовольное возведение строительных объектов. Все это приводит к недополучению финансовых средств местными бюджетами.

Третья группа задач посвящена разработке механизма развития финансового потенциала, а также определению наиболее эффективных инструментов обеспечения местного самофинансирования.

В результате проведенного исследования нами разработан механизм развития финансового потенциала муниципальных образований, который состоит из нескольких элементов – налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Автора, в контексте исследования, интересуют собственные налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления от физических и юридических лиц. Каждый элемент механизма обладает эффективными инструментами развития финансового потенциала, которые можно представить в качестве следующих целевых ориентиров:

1. Экономически обоснованные предложения по реформированию патентной системы налогообложения, местных налогов и транспортного налога.

2. Реформа системы налогообложения, увеличение доходов от использования муниципального имущества, обеспечение поступлений в местные бюджеты части прибыли муниципальных унитарных предприятий.

Укрепление доходной части местных бюджетов возможно не только путем наращивания объема налоговых и неналоговых доходов, но и за счет повышения качества управления доходами, а именно: совершенствования администрирования налогов, регулирования налоговых ставок и льгот по местным налогам, эффективного использования муниципального имущества, увеличения роли платежей за оказанные органами местного самоуправления услуги, формирования благоприятных условий для развития реального

сектора экономики, поддержки и развития малого предпринимательства, совершенствования законодательства Российской Федерации, оказывающего влияние на формирование доходов. Повышение эффективности управления налоговыми и неналоговыми доходами является актуальным методом укрепления доходной части местных бюджетов, в том числе и в посткризисный период развития государства.

Таким образом, регулирование источников финансового обеспечения местных бюджетов должно основываться на комплексных преобразованиях налоговой системы, а также системы межбюджетных отношений с использованием более эффективных финансовых инструментов.

## Библиографический список

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) // Собрание законодательства РФ от 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13.05.2013 «О бюджетной политике в 2014–2016 годах»: [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://news.kremlin.ru>.
3. Федеральный закон от 20.07.1997 № 110-ФЗ (ред. от 28.07.2004) «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» // Собрание законодательства РФ от 28.07.1997. – № 30. – Ст. 3582.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015) // Собрание законодательства РФ от 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.
5. Федеральный закон от 24.07.2007 № 216-ФЗ (ред. от 29.11.2014) «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 30.07.2007. – № 31. – Ст. 4013.
6. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2014) // Собрание законодательства РФ от 30.07.2007. – № 31. – Ст. 4006.
7. Федеральный закон от 22.07.2008 № 158-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в главы 21, 23, 24, 25 и 26 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах // Собрание законодательства РФ от 28.07.2008. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3614.

8. Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ «О ратификации конвенции» (Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ от 13.04.1998. – № 15. – Ст. 1695.
9. Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» // Собрание законодательства РФ от 31.05.2004. – № 22. – Ст. 2180.
10. Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 № 717 (ред. от 22.06.2006, с изм. от 20.10.2006) «О Федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» // Собрание законодательства РФ от 30.06.2006. – № 23. – Ст. 2354.
11. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 08.08.2009) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Собрание законодательства РФ от 24.11.2008. – № 47. – Ст. 5489.
12. Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика / А.Б. Паскачев, Ф.К. Садыгов, В.И. Мишин, Р.А. Саакян и др.; под ред. Ф.К. Садыгова. – М.: Издательство экономико-правовой литературы, 2004.
13. Архипцева Л.М. Налоговый потенциал: теоретические и практические аспекты использования в планировании налоговых поступлений // Налоги и налогообложение. – 2008. – № 7.
14. Ахметов Л.А. Анализ эффективных форм предпринимательской деятельности в России / Л.А. Ахметов // Путеводитель предпринимателя. – 2010. - №6.
15. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Юнити-Дана, 2012.
16. Балабанова А.В. Концептуальные вопросы современной теории экономического роста // Ученые записки: Роль и место

- цивилизованного предпринимательства в экономике России: Сборник научных трудов. Выпуск XV. – М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2008.
17. Балабанов В.С., Дудин М.Н., Лясников Н.В. Инновационный менеджмент: Учебное пособие. – М.: Российская Академия предпринимательства, АП «Наука и образование», 2008.
  18. Балабанов, В.С. Предпринимательство в условиях модернизации национальной экономики по инновационному типу / В.С. Балабанов, О.Б. Репкина // Путеводитель предпринимателя. – 2012. - №15.
  19. Баринов В.А. Стратегический менеджмент / В.А. Баринов. – М.: Инфра– М, 2012.
  20. Бараненко С.П. Стратегический менеджмент / С.П. Бараненко, Н.В. Лясников, М.Н. Дудин. – М.: Центрполиграф, 2010.
  21. Баранчиков В.А. Право местного самоуправления Российской Федерации. – М.: Экзамен, 2005. – С. 29.
  22. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / Под ред. д. э. н. М.А. Яхьяева. – М.: Экзамен, 2001.
  23. Березин М.Ю. Развитие системы налогообложения имущества в Российской Федерации: теория, методология и практика: Дис. д-ра экон. наук. – Москва, 2012.
  24. Валентий С.Д., Бухвальд Е.М. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии // Журнал российского права. – М. – 2008. – № 3.
  25. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 1996. 480 с.
  26. Воронченко Т.В. Методические и практические аспекты бюджетирования // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2009. – № 24.
  27. Восколович Н.А. Проблемы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1.

28. Восколович Н.А. Специфика формирования доступности платных потребительских услуг // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. – 2012. – № 3.
29. Воронина Л.П. Финансово-экономическое обеспечение полномочий сельских поселений // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1.
30. Власенкова Е.А. Налог на доходы физических лиц в и его роль в формировании доходной базы местных бюджетов // Финансы и кредит. – 2012. – № 4 (488).
31. Гайзатуллин Р.Р. Бюджетный процесс в Республике Татарстан в условиях кризиса // Финансы. – 2010. – № 3.
32. Гиляровская С.В. О самостоятельности бюджетов в Российской Федерации // Финансы. – 2007. – № 2.
33. Гладкова В.Е. Дорожный вопрос // Журнал «Самоуправление» № 10, Москва, 2012.
34. Годин А.М. Противоречия налоговой политики Российской Федерации как социального государства», материалы коллективной монографии трудов участников VIII международного научно-практического семинара «Проблемы трансформации современной российской экономики: теория и практика организации и обеспечения управления // ИНИОН РАН. – 2010.
35. Гончаренко Л.И. О перспективах налога на недвижимость // Налоговая политика и практика. – 2007. – № 4 (52).
36. Гордеева О.В. Эффективное налоговое регулирование социально-экономического развития регионов: Автореферат диссертации на соискание ученой степени канд. экон. наук: 08.00.10. – Самара, 2009.
37. Грачев М.С. Налоговая система России: закономерности развития и перспективы реформирования. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2009.
38. Гриценко Г. Д., Маслова Т. Ф. Поселок «призрак» — точка на карте юга России // Социс. – 2013. – № 12 (356).



39. Гусов А.З. Социальные факторы модернизации российской экономики. Монография. – М.: Агентство печати «Наука и образование», 2007.
40. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. – 2013. – № 2.
41. Дементьева О.А. Эффективность правового регулирования бюджетных основ местного самоуправления в России // Федерализм. – 2011. – № 1.
42. Доклад «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации» / Руководители: д.э.н. С.Д. Валентей, д.ю.н. Т.Я. Хабриева. – М.: ИЭ РАН, 2008.
43. Домбровский А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов // Финансы. – 2008. – № 4.
44. Домбровский А.Н. Налоговое администрирование и резервы доходной базы бюджетов муниципальных образований в условиях финансового кризиса // Финансы. – 2009. – № 3.
45. Дорджиева В.В., Чилийдоржиева Е.Ц., Карпушев Б.В. Методика оценки налогового потенциала на примере Республики Бурятия // Финансы и кредит. – 2009. – № 48.
46. Дорджиева О.Б. Проблемы финансовой независимости местных бюджетов в современных условиях // Финансы и кредит. – 2013. – № 9.
47. Дубровская Ю.В., Ролевич И.Л. Территориальная организация местного самоуправления как фактор развития муниципального образования // Сб. ст. Финансово-экономические проблемы современной экономики. – Спб.: Изд-во ПГТУ, 2010.
48. Дурандина О.В., Разорвин И.В. Технологии социального маркетинга в муниципальном управлении // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. – 2012. – № 1 (18).
49. Ермакова Е.Е. Издержки модернизации и теорема Р. Коуза // Формирование новой экономики XXI века: сборник статей III

- Международной научно-практической конференции. – Пенза: Приволжский Дом знаний, 2011.
50. Зюбин А.А. Формирование налогового потенциала региона // Вестник Югорского государственного университета. – 2007. – № 6.
51. 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)).
52. Замятина Н.В. Пути повышения устойчивости местных бюджетов // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 3.
53. Иванова Т.Б., Прокопенко Р.А. Финансовый потенциал территорий: Оценка и принятие управленческих решений // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 11(50).
54. Иванов Ю.Н. Экономическая статистика. – М.: Инфра-М, 2002.
55. Иванов В.В. Теория и практика межбюджетных отношений. – СПб.: БАН, 2010.
56. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. – 2010. – Том 13. – № 1.
57. Караваева И.В. Финансовые проблемы муниципалитетов // Финансы. – 2007. – № 8.
58. Караваева И.В. Подходы к формированию налоговой базы местного самоуправления в России // Федерализм. – 2011. – № 1.
59. Кириллова О.С. Совершенствование бюджетных отношений в контексте реформы местного самоуправления // Финансы и кредит. – 2006. – № 15.
60. Климентьева Н. М. Финансовый потенциал и финансирование инвестиций в развитие муниципального образования: диссертация ... кандидата экономических наук: 08.00.10. – Саратов, 2012.

61. Ключкова Н.В., Сидорина И.Ф. Проблемы и перспективы развития региональных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. – 2009. – № 11.
62. Коновалова Т.В., Хорохорин М.С. Совершенствование методики формирования доходной базы местных бюджетов // Региональная экономика: теория и практика. – 2006. – № 1.
63. Коновалюк О.В. Сравнительно-правовой анализ бюджетного законодательства России и США в области местных финансов // Политика, государство и право. – 2014. – № 6.
64. Коротина Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 2.
65. Коростелев С.П. Кадастровая оценка недвижимости. – М.: Маросейка, 2010.
66. Кузнецова О.С. Мобилизация налоговых доходов в местные бюджеты // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 28.
67. Кузнецова О.С. Направления укрепления налоговой автономии местных бюджетов // Теоретические и практические аспекты экономики и менеджмента: материалы международной заочной научно-практической конференции. 29 августа 2012 г. – Новосибирск: Изд. «Сибирская ассоциация консультантов», 2012.
68. Кузнецова О.С. Резервы Увеличения финансовой устойчивости доходной базы местных бюджетов // Экономика, предпринимательство и право. – 2012. – № 5 (16)
69. Кузнецова О.С. Реформирование местного налогообложения в России: перспективы введения налога на недвижимость // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2012. – № 38.
70. Кузнецов А.В. Перспективы изменения системы уплаты налога на доходы физических лиц // Налоговая политика и практика. – 2008. – № 8(68).

71. Курилюк Ю.Е. Влияние налоговой базы земельного налога на возможность его исчисления и уплаты: правовые аспекты // Финансовое право. – 2009. – № 12.
72. Ларина С.Е/ Перспективы развития муниципальных финансов // Финансы. – 2007. – № 11.
73. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: УРСС, 2007.
74. Лобкин А.И. Бюджетное и налоговое регулирование экономики муниципальных территориальных образований // Региональная экономика: Теория и практика. – 2007. – № 6.
75. Макроэкономические и региональные аспекты российских реформ (на примере Сибири и Дальнего Востока): Сб. науч. статей / Под ред. В.Е. Селиверстова, В.И. Клисторина. – Новосибирск: Сибирское соглашение, 2006.
76. Магомедов П.О. Современная налоговая политика России в условиях антикризисного управления // Ученые записки Российской академии предпринимательства. Сборник научных трудов. Вып. XXIV. – М.: Агентство печати «Наука и образование», 2010.
77. Малис Н.И. Социальный аспект налогового реформирования // Финансы. – 2012. – № 5.
78. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. Т. I. // Соч. 2-е над. Т. 23.
79. Матвеева Е.В. Проблемы дотационности муниципальных образований Свердловской области // Муниципалитет: экономика и управление. – 2013. – № 1(4).
80. Мацкевич А.Ю. Налог на недвижимость и его регулирующая функция // Журнал российского права. – 2012. – № 4.
81. Машкуляк И.Д. Экономика: научные очерки. – Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Изд-во РАГС, 2005.

82. Местное самоуправление и муниципальное управление / Под ред. А.С. Прудникова, М.С. Трофимова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2010.
83. Мнацакян А.Г., Кохан А.Н. Проблемы формирования доходной части местных бюджетов в свете реформы межбюджетных отношений // Финансы и кредит. – 2013. – № 19. – С. 28–32.
84. Мудрова Н.В. Формирование и регулирование доходов местных бюджетов в условиях реформирования межбюджетных отношений: Автореф. дисс. к.э.н. – М.: ВЗФЭИ, 2006 г.
85. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под ред. Т.Я. Хабриевой. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М., 2010.
86. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014.
87. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 2008.
88. Налоговая политика России: Монография / С.В. Барулин, А.В. Макрушин, В.А. Тимошенко. – Саратов: Изд. «Сателлит», 2008.
89. Ожегов С.И. Словарь русского языка: ок. 57 000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1989.
90. Осипова Е.С. Налоговый потенциал: методика оценки и направления реформирования. – Хабаровск: Изд-во ДВАГС, 2008.
91. Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // Финансы. – 2010. – № 6.
92. Пауль А.Г. К вопросу о субъектах бюджетного права // Финансовое право. – 2013. – № 6.

93. Пенюгалова А.В., Чулков А.С. Современные проблемы формирования доходов местных бюджетов и пути их решения // Финансы и кредит. – 2010. – № 10.
94. Перекальский С.В. Совершенствование механизма уплаты налога на доходы физических лиц, как направление укрепления местных бюджетов // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2009. – № 3.
95. Перцов Л.В. Применение стандартов качества муниципальных услуг: типичные проблемы и решения // Руководитель бюджетной организации. – 2010 г., июль. – № 7.
96. Пинская М.Р. Вопросы налогового федерализма в концепции федеративных финансов // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 1.
97. Пинская М.Р. Налоговая база территории: конкуренция и меры по расширению // Налоговая политика и практика. – 2011. – № 8.
98. Пинская М.Р. К вопросу об отнесении налогов к соответствующим уровням бюджетной системы // Вестник Финансовой академии. – М., 2009.
99. Пинская М.Р. Сочетание налоговых интересов всех уровней власти // Финансы. – 2010. – № 6.
100. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2007.
101. Полный текст выступления Дмитрия Медведева на 2 Гражданском форуме в Москве 22 января 2008 г. // Российская газета. – 2008. 24 января.
102. Потапов В.И. Объекты налогообложения в некоторых зарубежных странах // Налоговый вестник. – 2007. – № 8.
103. Потокова Т.Р. Взаимодействие федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации: Автореф. дисс. к.э.н. – М.:

- Российская академия государственной службы при Президенте РФ, 2005.
104. Прокофьев М.Н. Программный бюджет как основа развития муниципальных образований (на примере муниципального образования Московской области «Городской округ Звенигород») // Сборник по итогам Международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы финансов и методологии управления» (Италия 28 октября 2014 года) – 2014. VIII специальное издание №1/2014.
105. Пронина Л.И. Местные финансы: проблемы и пути решения // Финансы. – 2006. – № 12.
106. Пронина Л.И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов // Финансы. – 2009. – № 5.
107. Пронина Л.И. Финансы муниципальных образований в условиях кризиса // Финансы. – 2009. – № 7.
108. Развитие кредитной системы России: Монография / А.В. Русавская. – М.: ИД «Наука и образование», 2012.
109. Репкина О.Б., Залещанский Б. Г. Системы управления в современных условиях хозяйствования // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России: Сб. научных трудов. Вып. XXXI – М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2012.
110. Рослякова Т.Н. Формирование стабильных налоговых доходов местных бюджетов в посткризисной экономике: Дис. канд. экон. наук. – Ростов-на-Дону, 2006.
111. Салина Н. В. Разработка проблем местного налогообложения в Санкт-Петербургском университете во второй половине XIX – начале XX в. // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5. Экономика. – 2010. – Вып. 1.

112. Салина Н.В. К вопросу о принципе эквивалентности услуг в местных финансах // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Сер. 5. Экономика. – 2011. – Вып. 4.
113. Селезнев А.З., Чаплюк В.З. Противоречия развития бюджетной системы России // Финансы и кредит. – 2012. – № 5.
114. Серебрякова О.В. Финансовая стабильность муниципальных образований как приоритет в развитии бюджетной и налоговой политики на местном уровне // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 11 (50).
115. Смирнов Д.А. Теория и методология имущественного налогообложения: Автореф. дис. д-ра экон. наук. – М., 2009.
116. Смирнов С.А., Горюнов А.Р., Кузьмичев А.В. Об оптимальной структуре налоговых доходов местных бюджетов // Налоговая политика и практика. – 2011. – № 1 (97).
117. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: 1962.
118. Стародубровский В. Динамика застоя. Российская экономика в 2012 году // Экономическая политика. – 2013. – № 2.
119. Строгнацкая О.А. Межбюджетные инструменты выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности регионов на примере Латвии: Дис. канд. экон. наук. – СПб, 2009.
120. Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Анализ налогового потенциала муниципальных образований в целях совершенствования механизма внутрирегионального бюджетного выравнивания // Экономический анализ: теория и практика. – 2009. – № 5.
121. Сычев Н.Г., Таксир К.И. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований. – М.: Финансы и статистика, 2002.



122. Татаркин А. И. Саморазвитие территориальных социально-экономических систем как потребность федеративного обустройства России // Экономика региона. – 2013. – № 4.
123. Тепляков Д.О. Развитие конституционного принципа финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в международном и отраслевом законодательстве // Вестник Тюменского государственного университета. – 2011. – № 3.
124. Тургель И.Д. межмуниципальное сотрудничество в РФ: опыт экономико-статистического анализа // Муниципалитет: экономика и управление. – 2014. – № 1(6).
125. Федорова И.Ю. Направления развития бюджетной реформы в Российской Федерации: Монография. – М.: Агентство печати «Наука и образование», 2012.
126. Чалая Ю.Ю. Муниципальные особенности мониторинга и оценки качества управления местными финансами // Финансы. – 2012. – № 2.
127. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: Юристъ, 2005.
128. Широков А.Н., Лапин В.А. Основы управления муниципальным хозяйством – М.: Московский общественный научный фонд, 1997.
129. Шугрина Е.С. Контрольный орган муниципального образования // Бюджет. – 2008. – № 6.
130. Экономика муниципального сектора / Под ред. А.В. Пикулькина. – М., 2008.
131. Ярцева И.Ю. Оценка изменений законодательства по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов // Финансы. – 2013. – № 10.
132. Bird Richard M. «Setting the Stage: Municipal and Intergovernmental Finance. In: Fraike and Stren, 2000, Supra.

133. Elazar, Daniel J. Federal system of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements. – London, 1994.
134. Fukasaku K., de Mello L. R., Jr. Fiscal Decentralization and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing Countries / In K. Fukasaku, R. Hausmann (eds.).
135. Shah A. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. The World Bank, 2006.
136. Баткибеков С. Оценка налогового потенциала регионов и распределение финансовой помощи из федерального бюджета. – Совершенствование межбюджетных отношений в России / С. Баткибеков, П. Кадочников, О Луговой, С. Симельников, И. Трунин / Доклад ИЭПП. – 2000. – № 24. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.iet.ru/papers/papers\\_r.htm](http://www.iet.ru/papers/papers_r.htm).
137. Волков В.В. Правовая природа средств самообложения граждан и особенности их взимания. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gkh.ru/journals/4210/64934/>
138. Горбатюк Е. С. Право на самоуправление в Российских условиях. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/696/>.
139. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2012 году. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyu-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>.
140. Доклад Минфина России «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013–2015 гг.». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nalogoved.ru>.

141. Медведев Д.А. Россия вперед. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10\\_a\\_3258568.shtml](http://www.gazeta.ru/comments/2009/09/10_a_3258568.shtml).
142. Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.insor-russia.ru/files/final\\_report\\_MSU.pdf](http://www.insor-russia.ru/files/final_report_MSU.pdf).
143. Проблемы применения кадастровой стоимости объектов недвижимости в налогообложении. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.imperia-a.ru/columnist/article/219>.
144. Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.urbanecconomics.ru>.
145. Резервы увеличения доходов местных бюджетов республики обсуждены в Минфине Коми. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://taxpravo.ru/novosti/>.
146. Официальный сайт Министерства регионального развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru>.
147. Официальный сайт Министерства экономического развития и торговли РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.
148. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
149. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gsk.ru>.
150. Официальный сайт городской думы Краснодара. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.krd.ru/gorodskaya\\_duma/vsms/deyatelnost/news/budget/](http://www.krd.ru/gorodskaya_duma/vsms/deyatelnost/news/budget/).

## **Приложения**

**Разделение муниципальных образований в зависимости удельного веса  
налоговых поступлений в общем объеме собственных доходов  
2011–2014 гг.**

<b>Субъекты Российской Федерации</b>			
<b>с наибольшей величиной</b>	<b>%</b>	<b>с наименьшей величиной</b>	<b>%</b>
г. Москва	77,0	Ненецкий автономный округ	11,6
г. Санкт-Петербург	65,9	Сахалинская область	19,1
Московская область	62,3	Чукотский автономный округ	21,3
Вологодская область	58,2	Амурская область	22,3
Липецкая область	57,7	Республика Дагестан	22,5
Калужская область	57,6	Тюменская область	23,3
Приморский край	56,9	Республика Саха (Якутия)	25,6
Курская область	54,1	Республика Тыва	27,2
Республика Адыгея	53,2	Ямало-Ненецкий автономный округ	30,2
Кабардино-Балкарская Республика	53,2	Республика Ингушетия	31,4

<sup>87</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва [Электронный ресурс] URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

**Распределение отдельных видов неналоговых доходов в 2014 году  
по типам муниципальных образований <sup>88</sup>**

(млрд. руб.)

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы		Поселения		Всего
	$\Sigma$	% в общем объеме	$\Sigma$	% в общем объеме	$\Sigma$	% в общем объеме	
Доходы от использования имущества, находящегося в мун. собственности	95,4	63,6%	31,2	20,8%	23,5	15,6%	<b>150,1</b>
	55,9%		47,2%		62,0%		52,8%
Платежи при пользовании природными ресурсами	4,8	40,3%	7,1	59,7%	-	-	<b>11,9</b>
	2,8%		10,7%		-		4,3%
Доход от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	8,1	48,2%	7,2	42,9%	1,5	8,9%	<b>16,8</b>
	4,7%		10,9%		4,0%		5,9%
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	44,9	64,4%	13,8	19,8%	11,0	15,8%	<b>69,7</b>
	26,2%		20,9%		29,0%		27,3%
Другие неналоговые доходы, в т.ч. штрафы, санкции,	17,8	67,1%	6,8	25,7%	1,9	7,2%	<b>26,5</b>

<sup>88</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва [Электронный ресурс] URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

возмещение ущерба, возврат остатков субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение	10,4%		10,3%		5,0%		9,7%
<b>Всего неналоговых доходов</b>	<b>171,0</b>	<b>62,2%</b>	<b>66,1</b>	<b>24,0%</b>	<b>37,9</b>	<b>13,8%</b>	<b>275,0</b>

**Распределение межбюджетных трансфертов  
по типам муниципальных  
образований Российской Федерации в 2014 г.**

(%)

Доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов	Доля муниципальных образований с соответствующей долей межбюджетных трансфертов в общем их количестве				
	все муниципальные образования	муниципальные районы	городские округа	городские поселения	сельские поселения
<b>меньше 10%</b>	5,1%	0,9%	8,7%	10,2%	5,0%
в том числе муниципальные образования, не получающие межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,3%	0%	0%	1,3%	0,6%
<b>10%–30%</b>	9,3%	7,5%	21,6%	18,5%	8,4%
<b>30%–70%</b>	34,6%	39,8%	50,2%	48,5%	32,5%
<b>свыше 70%</b>	49,7%	51,7%	18,9%	21,4%	53,5%

<sup>89</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва [Электронный ресурс] URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzheto\\_v\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzheto_v_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).



**Перечень отдельных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, делегируемых на муниципальный уровень, и их динамика в 2012–2014 годах**

Наименование передаваемого полномочия субъекта Российской Федерации	Всего субъектов Российской Федерации, передавших полномочия		
	2012	2013	2014
Создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и организация деятельности таких комиссий	69	77	77
Социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей	15	67	68
Организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству	77	68	65
Формирование и содержание архивных фондов	38	37	38
Поддержка сельскохозяйственного производства	33	34	30
Организация оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определенных категорий граждан	26	10	7
Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы	3	10	5

<sup>90</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва [Электронный ресурс] URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

Организация транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси	5	12	14
Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации	49	50	46
Организация и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время)	15	22	21

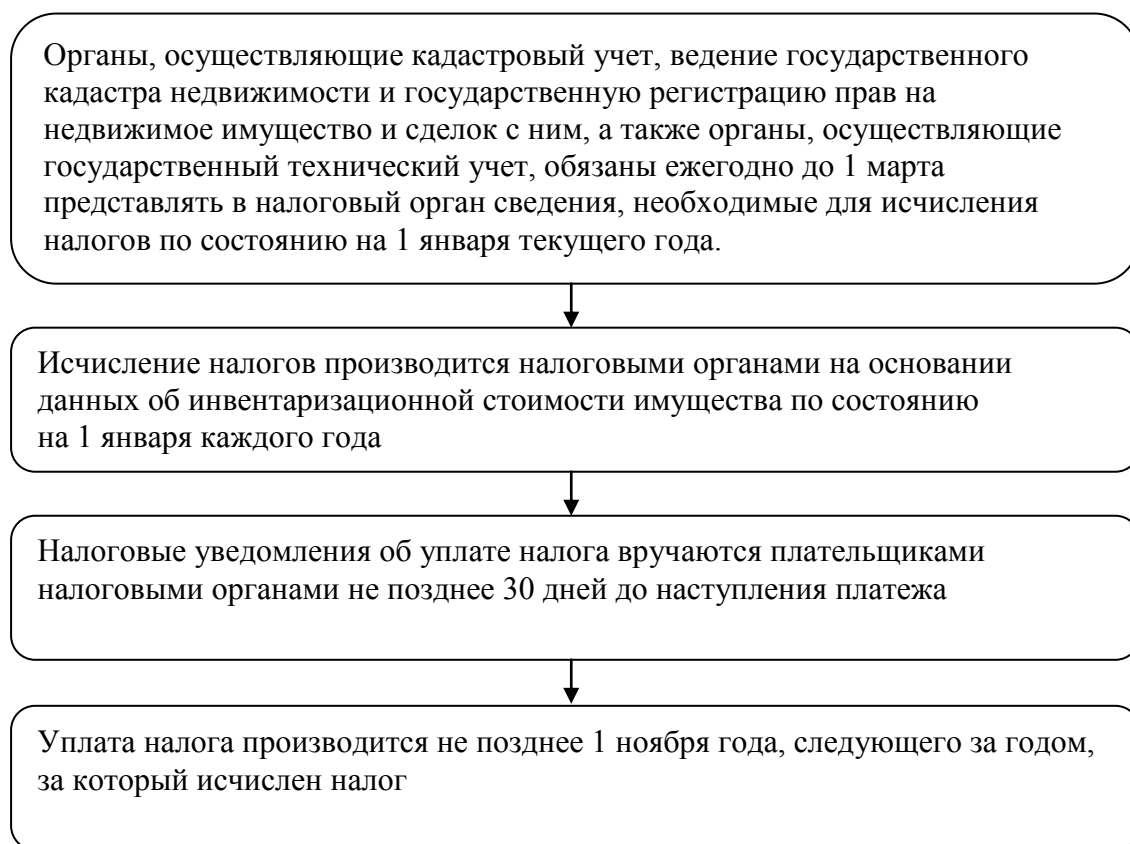
**Удельный вес межбюджетных трансфертов (без субвенций)  
в собственных доходах местных бюджетов в разрезе федеральных  
округов Российской Федерации в 2012 - 2014 годах**

(%)

<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

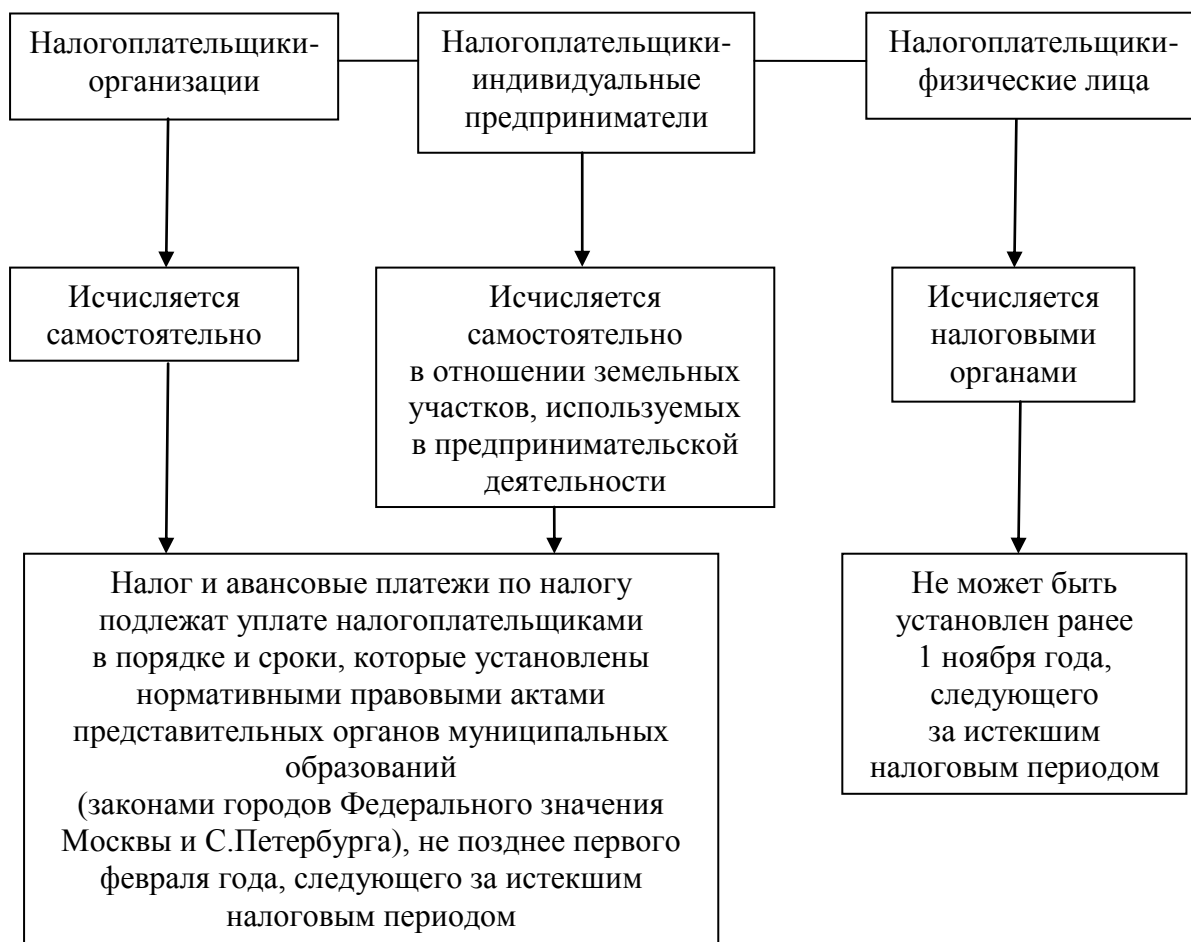
<sup>91</sup> Мониторинг местных бюджетов за 2014 г. – Москва [Электронный ресурс] URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzh\\_etov\\_2014.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzh_etov_2014.pdf) (дата обращения: 15.07.2015 г.).

## Порядок исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц в Российской Федерации



<sup>92</sup> Разработано автором

## Порядок исчисления и уплаты земельного налога в Российской Федерации



Copyright © Красницкий Борис Романович (Развитие финансового потенциала муниципальных образований) 2015 Все права защищены

<sup>93</sup> Разработано автором