ПРИНЦИПЫ КЛАССИФИКАЦИИ СОБСТВЕННЫХ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

УДК 336.025

Н.Ю. КОРОТИНА

Социально-экономическое развитие муниципального сектора экономики определяется наличием у органов местного самоуправления собственных финансовых ресурсов, достаточных для решения вопросов местного значения: повышение уровня благосостояния и качества жизни населения, реализация социально-культурных мероприятий и социальных гарантий.

Основными финансовыми задачами органов местного самоуправления является повышение стабильности доходной базы местных бюджетов, усиление заинтересованности органов местного самоуправления в создании условий для экономического роста, наращивание налогового потенциала муниципальных образований. Однако на практике предпосылок для реализации указанных задач не создано. Особенно серьезно дело обстоит с созданием механизмов формирования доходов местных бюджетов.

Неустойчивость финансового состояния местных бюджетов, высокая зависимость от финансовой помощи вышестоящих уровней власти остаются основными проблемами для саморазвития муниципальных образований. Принцип самостоятельности бюджетов, заложенный в Бюджетном кодексе, не подкреплен конкретным содержанием и остается только тезисом, не обеспечивающим реальной финансовой самостоятельности муниципальным образованиям.

Фактически продолжается процесс регулирования доходов местных бюджетов, что усиливает их финансовую зависимость от бюджетов более высокого уровня и соответствующих властных структур, о чем свидетельствуют данные мониторинга местных бюджетов Российской Федерации, ежегодно проводимом Министерством финансов (таблица 1).

Более половины доходов местных бюджетов России формируются за счет межбюджетных трансфертов. Данный показатель ежегодно незначительно, но увеличивается.

Таблица 1
Доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов местных бюджетов Российской Федерации, %

Год	2007	2008	2009	2010	2011
Значение показателя	50,8	58,1	59,7	59,2	60,7
Темпы роста		114	103	100	103

Источник: расчеты автора на основе результатов мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2007–2011 гг.. Информация размещена на www.minfin.ru.

Логично предположить, что при таком высоком уровне финансовой помощи органы местного самоуправления фактически ограничены в возможностях управлять источниками доходной базы бюджетов. В то же время собственные доходы местных бюджетов ежегодно увеличиваются и составляют около 75%, и этот показатель производит достаточно благостное впечатление (таблица 2).

Таблица 2
Доля собственных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов Российской Федерации, %

Год	2007	2008	2009	2010	2011
Значение показателя	71,1	73,3	75,6	75,9	76,0
Темпы роста		103	103	100	100

Источник: расчеты автора на основе результатов мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2007–2011 гг.. Информация размещена на www.minfin.ru.

Для реальной аналитической оценки необходимо сопоставить долю межбюджетных трансфертов и долю собственных доходов в общем объеме доходов местных бюджетов. В целом наблюдается опережение роста доли межбюджетных трансфертов над ростом доли собственных доходов, что еще раз подтверждает тезис об усилении зависимости местных бюджетов от региональных. Безусловно, с точки зрения финансовой самостоятельности данная динамика требует пересмотра.

Одна из проблем искажения представления информации об истинном состоянии бюджетной обеспеченности муниципальных образований заключается в некорректной методике отнесения доходов к разряду собственных.

Термины и классификации, установленные Бюджетным кодексом и другим бюджетным законодательством, не позволяют в должной степени проанализировать особенности функционирования бюджетов различных уровней.

Дело в том, что Министерство финансов руководствуется понятием «кассовое исполнение бюджета», в соответствии с которым собственностью муниципального образования становятся те средства местного бюджета, которые зачислены на счета соответствующего бюджета. Трансформация права собственности на данные средства происходит в момент перечисления налоговых или неналоговых доходов или безвозмездных поступлений в доход местного бюджета.

На наш взгляд, перечень доходов, относящихся к «собственным доходам бюджета», является дискуссионным и не позволяет в полной мере получить реальную оценку состояния местных бюджетов.

Изначально сама природа спорности вопроса о самостоятельности доходов бюджета заложена кооперативной моделью бюджетного федерализма, применяемой в Российской Федерации. Кооперативная модель строится на основе принципа централизации и единства распределения государственных доходов между бюджетами бюджетной системы. Местных налогов, закрепленных за местными бюджетами, изначально недостаточно для обеспечения финансовых потребностей муниципальных образований. Именно поэтому кооперативная модель подразумевает активное применение механизма бюджетного регулирования (механизм отчислений в местный бюджет части федеральных и региональных налогов и межбюджетных трансфертов в местные бюджеты).

Бюджетный кодекс к собственным доходам относит налоговые доходы, неналоговые доходы, а также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций (статья 47 Бюджетного кодекса РФ).

В соответствии с данным подходом, к собственным доходам местных бюджетов отнесены местные налоги, отчисления части федеральных и региональных налогов, неналоговые доходы, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, дотации на сбалансированность местных бюджетов, субсидии на софинансирование расходов и иные межбюджетные трансферты в форме дотаций и субсидий.

Данная трактовка собственных доходов является, на наш взгляд, принципиально неверной, поскольку доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, не соответствуют понятию «собственный».

Такое понимание собственных доходов местных бюджетов частично предопределено терминологией, ранее существовавшей в бюджетном законодательстве («постоянно закрепленные доходы», «регулирующие доходы»), что более точно выражало их суть [1].

Под закрепленными доходами понимались доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле, на постоянной или долговременной основе поступали в соответствующий бюджет. К закрепленным доходам местных бюджетов относились местные налоги и неналоговые доходы и регулирующие доходы (закрепленные на постоянной основе отчисления от федеральных и региональных налогов и долговременно закрепленные межбюджетные трансферты).

В настоящее время термины «закрепленные» и «регулирующие» доходы в бюджетном законодательстве отсутствуют, но отнесение к собственным доходам межбюджетных трансфертов (субсидий и дотации) осталось.

Такая терминология при анализе финансовой автономии муниципальных образований, безусловно, искажает реальную картину их финансовой обеспеченности и является теоретическим тормозом к повышению бюджетной самодостаточности территорий.

Учитывая вышесказанное и не вступая в принципиальные противоречия с существующим бюджетным законодательством, на наш взгляд, возникает потребность в уточнении классификации доходов бюджетов. Необходимость уточнения классификации связана с тем, чтобы при анализе вырисовывалась более реальная картина, реальное, а не искаженное состояние финансовой ситуации в муниципалитете.

Существует множество общепризнанных классификаций доходов бюджета по различным основаниям. Приведем некоторые из них [составлено на основе 1]:

– по социально-экономическому признаку (поступления в бюджет от государственного сектора экономики; поступления от негосударственных организаций; поступления от граждан);

– в зависимости от метода бюджетной деятельности (принудительно-безвозвратные; принудительно-возвратные; добровольно-безвозвратные; добровольно-возвратные);

– в зависимости от методов аккумуляции (обязательные и добровольные платежи);

– по природе происхождения (налоговые и неналоговые);

– в зависимости от признака экономической эквивалентности (возмездные, относительно возмездные, безвозмездные);

– по способу движения денежных средств (безвозвратные и возвратные);

– в зависимости от назначения платежа (универсальные и целевые);

– в зависимости от целей использования доходов (обусловленные и необусловленные) [2] и др.

По нашему мнению, возможно дополнить классификацию бюджетных доходов по признаку «источники получения доходов», которая представляется значимой при проведении аналитических исследований и позволит идентифицировать доходы с позиций их источников.

Доходы местного бюджета по источникам их получения подразделяются на следующие группы (рис. 1):

– внутренние собственные доходы (к ним отнесены местные налоги и неналоговые доходы);

– внешние собственные доходы (налоговые доходы в виде отчислений от федеральных и региональных налогов, а также средства, привлеченные на финансирование выполнения собственных полномочий органа местного самоуправления);

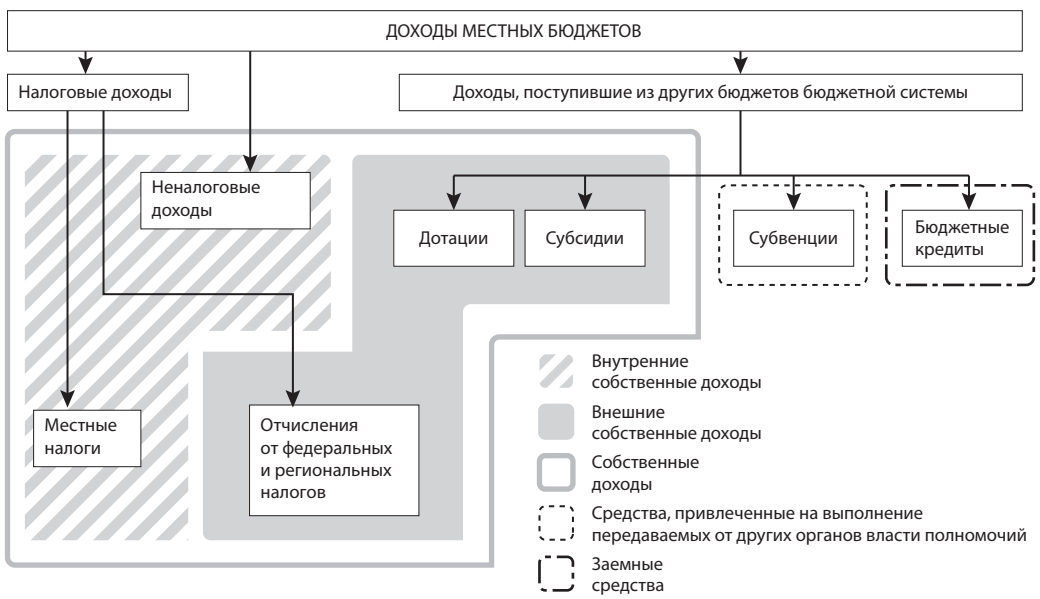
– доходы, поступившие на выполнение передаваемых от других уровней полномочий);

– заемные средства (бюджетные кредиты местным бюджетам из бюджета субъекта и бюджетные кредиты бюджетам поселений из бюджета муниципального района)

Аналогичным образом могут быть классифицированы доходы бюджетов субъектов Федерации. Выделение в составе внутренних и внешних собственных средств позволит оценить возможность муниципального образования реального влияния на развитие собственной доходной базы, резервы самообеспечения и саморазвития территорий.

Рисунок 1

Группировка доходов местного бюджета по источникам их получения



Рассмотрим, каким образом изменения в классификации и введение новых терминов позволят улучшить качество проводимых аналитических исследований местных бюджетов.

В таблице 3 приведена информация об исполнении бюджета города Челябинска по доходам за 2011 год.

Таблица 3
Исполнение бюджета города Челябинска по доходам за 2011 год

	Наименование доходов	Исполнено, млн руб.
1.	Налоговые и неналоговые доходы, в т.ч.	12 032,60
1.1.	местные налоги	2 448,00
1.2.	поступления от федеральных и региональных налогов	7 558,30
1.3.	неналоговые доходы	2 026,30
2.	Безвозмездные поступления, в т.ч.	15 808,80
2.1.	дотации	5 412,20
2.2.	субсидии	3 482,00
2.3.	субвенции	6 914,60
	Доходы бюджета – Итого	*27 841,40*
	Рассчитано:	
	Собственные доходы (строки 1 + 2.1. + 2.2)	*20 926,80*
	Внутренние собственные доходы (строки 1.1 + 1.3)	*4 474,30*
	Внешние собственные доходы (строки 1.2. + 2.1. + 2.2)	*16 452,50*

Данные об исполнении бюджета г. Челябинска свидетельствуют о том, что собственные доходы составляют 20926,80 млн руб., их доля в доходах бюджета составляет 82,4%. Складывается впечатление, что органы местного самоуправления в состоянии влиять большинство доходов, поступающих в бюджет. На самом же деле этот показатель означает, что муниципальные власти могут потратить эти средства на решение вопросов местного значения, причем более половины всех доходов бюджета (56,8%) профинансировано за счет вышестоящих бюджетов. Доля внутренних собственных доходов составляет 16,1% всех доходов местного бюджета, то есть фактически органы местного самоуправления в состоянии влиять только на одну шестую часть всех средств, аккумулированных в бюджет.

Таким образом, на основе использования показателя внутренних собственных доходов проясняется реальная картина возможности муниципального образования увеличивать доходную базу собственными усилиями. Еще раз подтверждается зависимость формирования собственной финансовой базы местных бюджетов от федерального законодательства. Более того, законодательство до сих пор не создает нормативных условий стабильной и достаточной финансовой базы органов местного самоуправления для решения задач, находящихся в их компетенции.

В целом мы не отрицаем, что увеличение поступлений в бюджет трансфертов (в частности дотаций) расширяет финансовые возможности муниципальных образований, позволяя без вмешательства региональных властей решать вопросы местного значения.

Речь в данном случае идет не только о финансовой самостоятельности местных бюджетов, что, конечно, чрезвычайно важно, а в первую очередь о том, как эта самостоятельность не имеет под собой объективных оснований, что органы местного самоуправления не наделены необходимыми и достаточными полномочиями по формированию собственных доходов бюджетов.

Усиление зависимости местного самоуправления от государственных структур влечет за собой возникновение и поддержание иждивенческих настроений со стороны местных властей, которые проявляются в нежелании прикладывать усилия в расширении собственной доходной базы.

Возрастающие задачи местного самоуправления и финансовые возможности объективно определяют необходимость пересмотра принципов формирования финансовой базы муниципалитетов.

Безусловно, в современной ситуации главное то, чтобы местные бюджеты реально обладали широким влиянием воздействия на все составные части воспроизводственного процесса, высокой степенью гибкости и действенности, выполняли роль экономического рычага современной системы управления муниципального уровня.

1. Ливеровский А.А. Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации [Текст] / А.А. Ливеровский, А.И. Худяков, М.А. Бродский, В.Н. Антонов. Санкт-Петербург, 2003.
2. Силуанов А. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации [Текст] / А. Силуанов, И. Стародубровская, В. Назаров // Экономическая политика. – 2011. – № 1.– С. 5–22.