

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2018, №3, Том 10 / 2018, No 3, Vol 10 <https://esj.today/issue-3-2018.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/62ECVN318.pdf>

Статья поступила в редакцию 29.05.2018; опубликована 19.07.2018

Ссылка для цитирования этой статьи:

Афанасьева Е.Е. Проблемы формирования доходов местных бюджетов в условиях централизации финансовых ресурсов // Вестник Евразийской науки, 2018 №3, <https://esj.today/PDF/62ECVN318.pdf> (доступ свободный).

Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Afanasyeva E.E. (2018). Problems of income generation of the local budgets under conditions of the financial resource centralization. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 3(10). Available at: <https://esj.today/PDF/62ECVN318.pdf> (in Russian)

УДК 336.1

ГРНТИ 06.73.15

Афанасьева Елена Евгеньевна

ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», Орел, Россия

Доцент кафедры «Инноватики и прикладной экономики»

Кандидат экономических наук

E-mail: afanasyeva.ee@yandex.ru

Проблемы формирования доходов местных бюджетов в условиях централизации финансовых ресурсов

Аннотация. Эффективно функционирующая система местного самоуправления невозможна без экономической самостоятельности муниципальных образований, которая в определяющей степени зависит от реализуемой федеральными и региональными органами государственной власти политики в отношении локальных территорий. В настоящее время принципы российского федерализма и налогово-бюджетное законодательство обеспечивают централизацию ресурсов на уровне федерации и ее субъектов. В результате местные бюджеты характеризуются высокой степенью дотационности и зависимости от вышестоящих органов власти, отсутствием собственных средств на финансирование вопросов местного значения, ростом муниципального долга.

В статье исследованы, на примере муниципальных образований Орловской области, особенности формирования доходной базы местных бюджетов, связанные с проведением бюджетной реформы и реформы местного самоуправления, проанализированы различные аспекты финансовой самостоятельности муниципальных образований и проблем ее обеспечения в современных условиях. Проведенное исследование показало снижение доли доходов местных бюджетов как в валовом продукте, так и в консолидированном бюджете страны и усиление централизации финансовых ресурсов, прежде всего налоговых, на федеральном и субфедеральном уровне. Выявлены такие негативные тенденции как снижение общих доходов бюджетов муниципальных образований вследствие сокращения субсидий из вышестоящих бюджетов на софинансирование расходов вопросов местного значения, значительный рост дефицита местных бюджетов и муниципального долга. Сделан вывод о том, что сложившаяся система централизация финансовых потоков в бюджетах вышестоящих уровней власти тормозит процессы социально-экономического развития муниципальных образований, а, следовательно, и России в целом.

Ключевые слова: местный бюджет; налоговые доходы; собственные доходы; муниципальные образования; централизация финансовых ресурсов; межбюджетные трансферты; муниципальный долг

Обеспечение финансовой самостоятельности муниципальных образований на основе укрепления доходной базы местных бюджетов выступает крайне важной задачей современного управления общественными финансами в российской экономике. Успешное социально-экономическое развитие муниципалитетов требует наличия финансовой базы, которая формируется преимущественно за счет собственных доходов местных бюджетов. Местные органы власти должны располагать финансовыми средствами для осуществления предоставленных им законодательством полномочий, связанных с решением задач социально-экономического развития муниципального образования, повышения качества жизни проживающего на его территории населения.

На уровень бюджетных возможностей и самостоятельность местных бюджетов прямым образом влияют параметры распределения бюджетных доходов по вертикали управления. Как свидетельствует опыт развитых стран, в стабильной рыночной экономике межбюджетные отношения способствуют формированию достаточно самостоятельных местных бюджетов, учитывающих потребности локальных территорий. Однако в России с момента принятия Федерального закона в 2003 году №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ознаменовавшим начало проведения муниципальной реформы, направленной на обеспечение укрепления и сбалансированности местных бюджетов за счет перераспределения доходных и расходных полномочий различных уровней публичной власти, пока не найдено приемлемого соотношения между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития доходного потенциала муниципальных образований.

Распределение доходов между уровнями бюджетной системы свидетельствуют о снижении доли доходов местных бюджетов как в валовом продукте (с 6,1 % в 2004 г. до 4,1 % в 2017 г.) (рис. 1), так и в консолидированном бюджете страны (с 18,9 % до 14,9 % соответственно) (рис. 2).

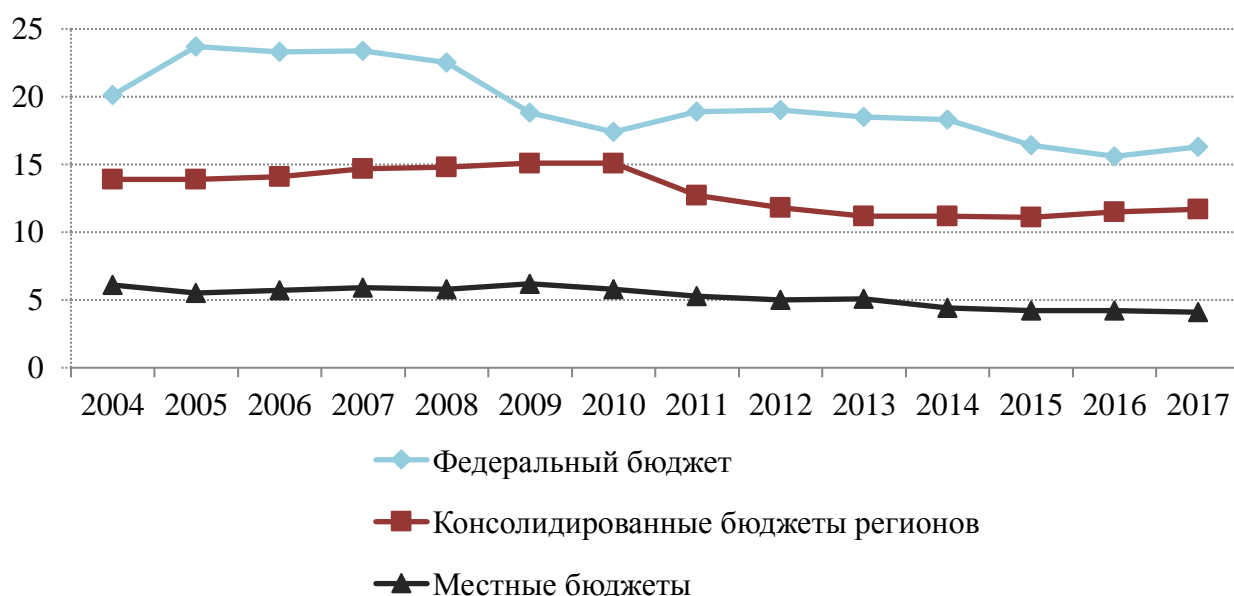


Рисунок 1. Распределение доходов по уровням бюджетной системы, % к ВВП
(источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ и Росстата)

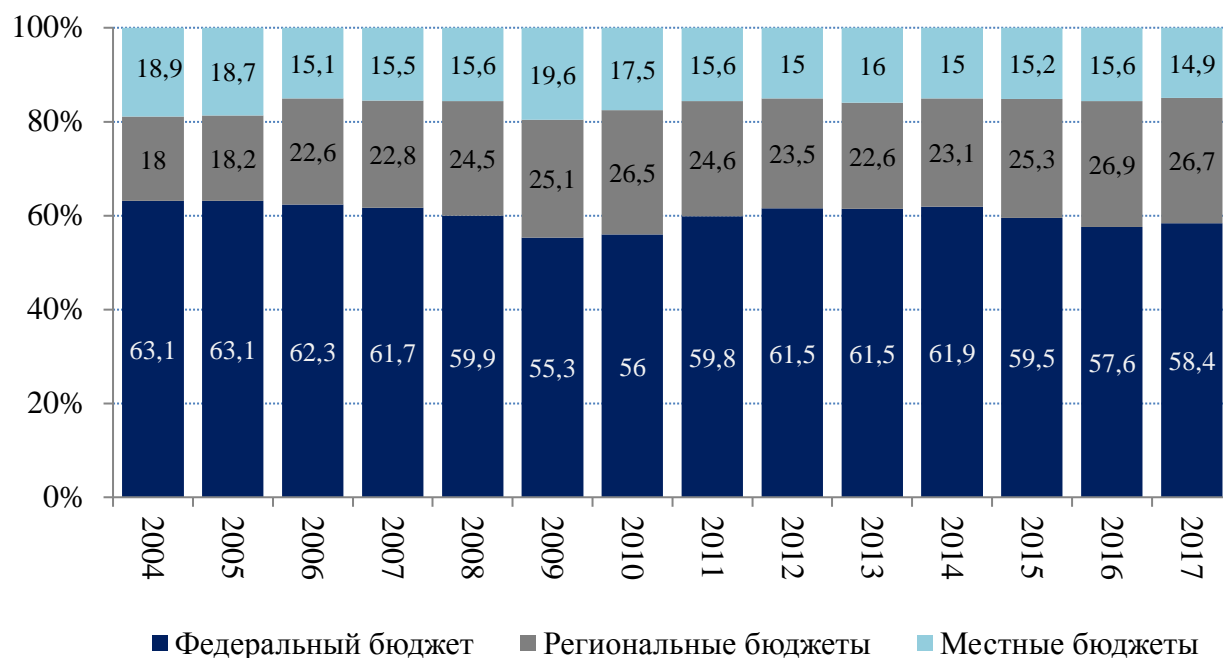


Рисунок 2. Распределение доходов по уровням бюджетной системы, % к консолидированному бюджету (источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ и Росстата)

Распределение отношения доходов между уровнями бюджетной системы на субфедеральном уровне на примере Орловской области также характеризует низкую значимость местных бюджетов. В 2017 году доля местных бюджетов области в валовом продукте региона составила всего 2,6 % (табл. 1).

Таблица 1

Распределение собственных и налоговых доходов между уровнями бюджетной системы в Орловской области в 2004, 2010, 2015-2017 гг.

	2004	2010	2015	2016	2017
ВРП, млн руб.	46042,3	106196,7	208237,9	213924,0	н.д.
Собственные доходы бюджетов, млн руб.					
Областной бюджет	3589,6	10401,5	14204,8	16689,9	16781,8
Местные бюджеты	2933,8	3568,3	5645,5	5571,9	5959,5
Распределение собственных доходов между уровнями бюджетной системы, % от ВРП					
Областной бюджет	7,8	9,8	6,8	7,8	н.д.
Местные бюджеты	6,4	3,4	2,7	2,6	н.д.
Налоговые доходы бюджетов, млн руб.					
Консолидированный бюджет	6227,5	11385,3	17642,4	20478,8	20704,4
Областной бюджет	3473,4	8691,7	13616,8	16295,3	16345,0
Местные бюджеты	2754,1	2693,6	4025,6	4183,5	4359,4
Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, % к консолидированному бюджету					
Областной бюджет	55,8	76,3	77,2	79,6	78,9
Местные бюджеты	44,2	23,7	22,8	20,4	21,1

Источник: рассчитано и составлено автором по данным Федерального казначейства России и Росстата

Очевиден также и факт нарастающей централизации налогов в региональном бюджете – 78,9 % в 2017 году по сравнению с 55,8 % в 2004 году. Данная тенденция обусловлена реформированием межбюджетных отношений в 2004-2015 гг., проявившаяся в уменьшении количества местных налогов и сокращении перечня и нормативов отчислений в местные

бюджеты от федеральных и региональных налогов. Бюджеты муниципальных образований остались без половины собственных налогов, которые были изъяты в бюджеты вышестоящих уровней.

Так, из доходов местных бюджетов были полностью исключены поступления от таких значимых налогов, как налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, акцизов. Поступления от данных налогов в 2004 году составляли 44,1 % налоговых доходов местных бюджетов Орловской области (табл. 2).

Таблица 2

Структура налоговых доходов местных бюджетов Орловской области в 2004, 2009, 2015-2017 гг.

Налоговые доходы	2004	2009	2015	2016	2017
Налог на прибыль организаций	35,5	-	-	-	-
Налог на доходы физических лиц	42,7	74,9	62,1	61,8	63,3
Акцизы	0,6	0	5,3	7,9	5,9
Налог с продаж (по расчетам за 2003 год)	0,5	-	-	-	-
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2,0	-	-	-	-
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	4,3	11,5	10,6	9,9	9,0
Единый сельскохозяйственный налог	0,0	0,3	1,2	1,6	1,6
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	-	-	0,5	0,5	0,5
Налог на имущество физических лиц	0,3	1,0	0,7	0,7	1,1
Налог на имущество организаций	6,0	-	-	-	-
Земельный налог	6,6	9,8	17,6	15,8	16,7
Государственная пошлина	0,6	2,5	2,0	1,8	1,8
Налог на рекламу	0,3	-	-	-	-
Прочие налоги и сборы	0,6	-	-	-	-

Источник: рассчитано и составлено автором по данным Федерального казначейства России

В результате изменений механизмов перераспределения налогов по уровням бюджетной системы был многократно изменен в сторону сокращения норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, установленного в пользу местных бюджетов – с 50 до 30 % с 2005 г., с 30 до 20 % с 2012 г. и до 15 % с 2014 г.¹ В связи с этим доля налога на доходы физических лиц в общем объеме налоговых поступлений местных бюджетов Орловской области в 2017 году сократилась на 11,6 п.п. по сравнению с 2009 годом. Вместе с тем налог на доходы физических лиц является основным регулирующим доходообразующим налогом местных бюджетов, формирующим в настоящее время более 60 % налоговых поступлений бюджетов муниципальных образований. Местные налоги, которые должны составлять основу доходной базы местных бюджетов, не превышают и 20 % налоговых доходов местных бюджетов.

В результате перераспределения налоговых доходов в вышестоящие бюджеты доля собственных доходов в общих доходах бюджетов муниципальных образований в 2004-2014 гг. сократилась на 34,4 п.п. с 69,9 до 35,1 % и зеркальным отражением выросла доля межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов (рис. 3).

¹ Бюджетный кодекс РФ Ст. 61.1-61.5 [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система Консультант Плюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702.

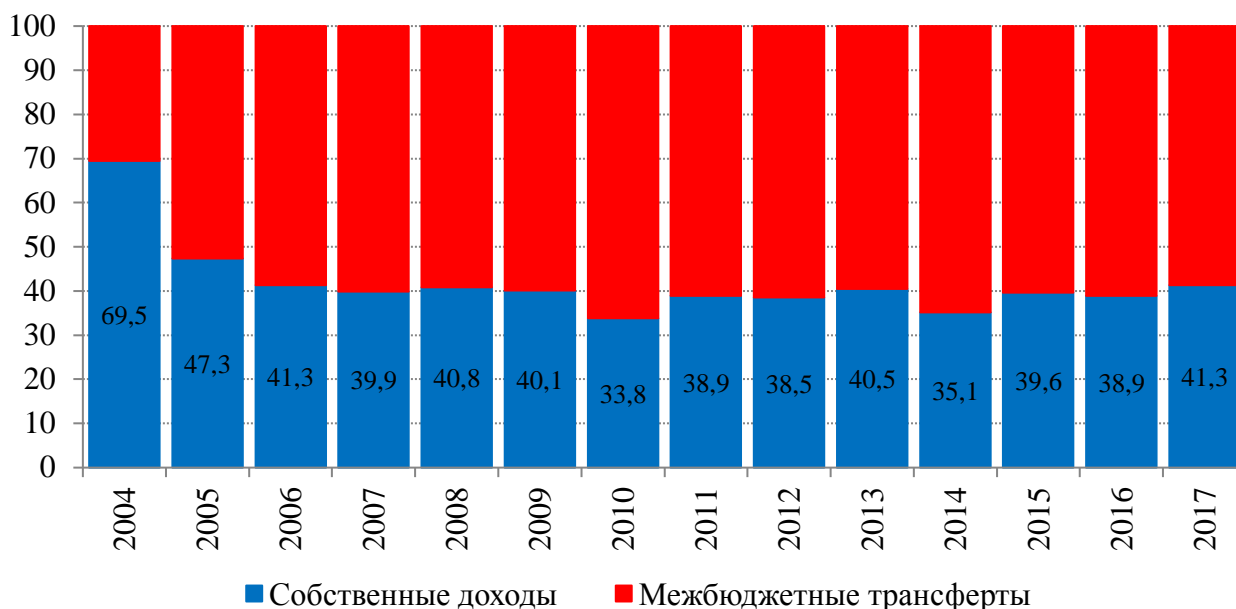


Рисунок 3. Доля собственных доходов и межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов Орловской области в 2004-2017 гг., % (источник: рассчитано автором по данным Министерства финансов РФ и Росстата)

С 2015 года собственные доходы местных бюджетов Орловской области имеют тенденцию к повышению (на 6,2 п.п. в 2014-2017 гг.), однако их величина остается крайне низкой и составляет 41,3 % в 2017 г. На первый взгляд увеличение собственные доходов в 2014-2017 гг. произошло за счет роста налоговых и неналоговых доходов – на 11,4 % и 14,9 % соответственно (табл. 3).

Таблица 3

Динамика и структура доходов бюджетов муниципальных образований Орловской области в 2014-2017 гг.

	2014	2015	2016	2017	Темп роста, % Изменение, п.п			
					2015/2014	2016/2015	2017/2016	2017/2014
Доходы всего	14759	14270,8	14341,8	14073,8	96,6	100,7	98,1	95,4
Налоговые доходы млн руб.	3912,9	4025,6	4183,4	4359,4	102,9	103,9	104,2	111,4
%	26,5	28,2	29,2	31,0	+1,7	+1,0	+1,8	+4,5
Неналоговые доходы млн руб.	1264,9	1619,9	1388,5	1453,2	128,1	85,7	104,7	114,9
%	8,6	11,4	9,7	10,3	+2,8	-1,7	+0,6	+1,7
Межбюджетные трансферты млн руб.	9581,3	8525,3	8769,9	8261,2	88,9	102,7	94,2	86,2
%	64,9	60,4	61,1	58,7	-4,5	+0,7	-2,4	-10,7

Источник: рассчитано и составлено автором по данным Федерального казначейства России

Так, с 2014 года бюджеты муниципальных образований пополнились за счет введения единых и (или) дифференцированных дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц (не менее 15 %) и акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла (не менее 10 %) ². За

² Бюджетный кодекс РФ Ст. 58 [Электронный ресурс] // Справочно-поисковая система Консультант Плюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702.

рассматриваемый период доля налоговых доходов местных бюджетов области выросла на 4,5 п.п. и составила в 2017 году 31 % доходов бюджетов муниципальных образований против 26,5 % в 2014 году.

Однако рост налоговых доходов не связан с укреплением доходной базы муниципальных образований за счет собственных возможностей. Так, общие доходы местных бюджетов Орловской области в 2017 г. сократились на 4,6 % по сравнению с 2014 г. Главным фактором снижения доходов стало уменьшение на 13,8 % трансфертов, поступающих из бюджетов вышестоящих уровней, что предопределило изменение структуры доходной части бюджета, в которой доля собственных доходов возросла. Причем снижение величины межбюджетных трансфертов произошло в основном за счет сокращения субсидий местным бюджетам (на 41,9 % в 20014-2017 гг.), а именно субсидий для софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (на 38,9 % соответственно) (табл. 4).

Таблица 4

**Динамика и структура межбюджетных трансфертов
местных бюджетов Орловской области в 20014-2017 гг.**

	2014	2015	2016	2017	Темп роста, % Изменение, п.п			
					2015/2014	2016/2015	2017/2016	2017/2014
Межбюджетные трансферты, всего	9581,3	8525,2	8769,9	8261,2	89,0	102,9	94,2	86,2
Дотации млн руб. %	1299 13,6	952 11,2	933,7 10,6	913,8 11,1	73,3 -2,4	98,1 +0,6	97,9 +0,5	70,3 -2,5
Субсидии млн руб. %	3125,7 32,6	2380 27,9	2442,2 27,8	1815,8 22,0	76,1 -4,7	102,6 -0,1	74,4 +0,6	58,1 -10,6
из них: софинансирование из вышестоящих бюджетов млн руб. %	2959,2 30,9	2285,4 26,8	2321,4 26,5	1808 21,9	77,2 -4,1	101,6 -0,3	77,9 -4,6	61,1 -9,0
Субвенции млн руб. %	4797,2 50,1	5031,7 59,0	5148,9 58,7	5369,3 65,0	104,9 +8,9	102,3 -0,3	104,3 +6,3	111,9 +14,9
Иные трансферты млн руб. %	359,4 3,8	161,5 1,9	245,1 2,8	162,3 2,0	44,9 -1,9	151,8 +0,9	66,2 -0,8	45,2 -1,8

Источник: рассчитано и составлено автором по данным Федерального казначейства России

Это единственный вид финансовых трансфертов, который находится в сфере влияния органов местного самоуправления и в котором они могут принимать активное участие. В структуре межбюджетных отношений муниципальных образований области их доля сократилась на 9,1 п.п., составив в 2017 году 21,9 % всего объема безвозмездных поступлений. Объем же субвенций, переданных вышестоящими органами власти на выполнение государственных полномочий, ежегодно растет. В целом за 2014-2017 гг. субвенции местным бюджетам выросли на 14,9 %, составив в 2017 году 65 % общего объема межбюджетных трансфертов местных бюджетов Орловской области.

Рассмотренные тенденции привели к ухудшению сбалансированности местных бюджетов и росту их долговых обязательств (рис. 4).

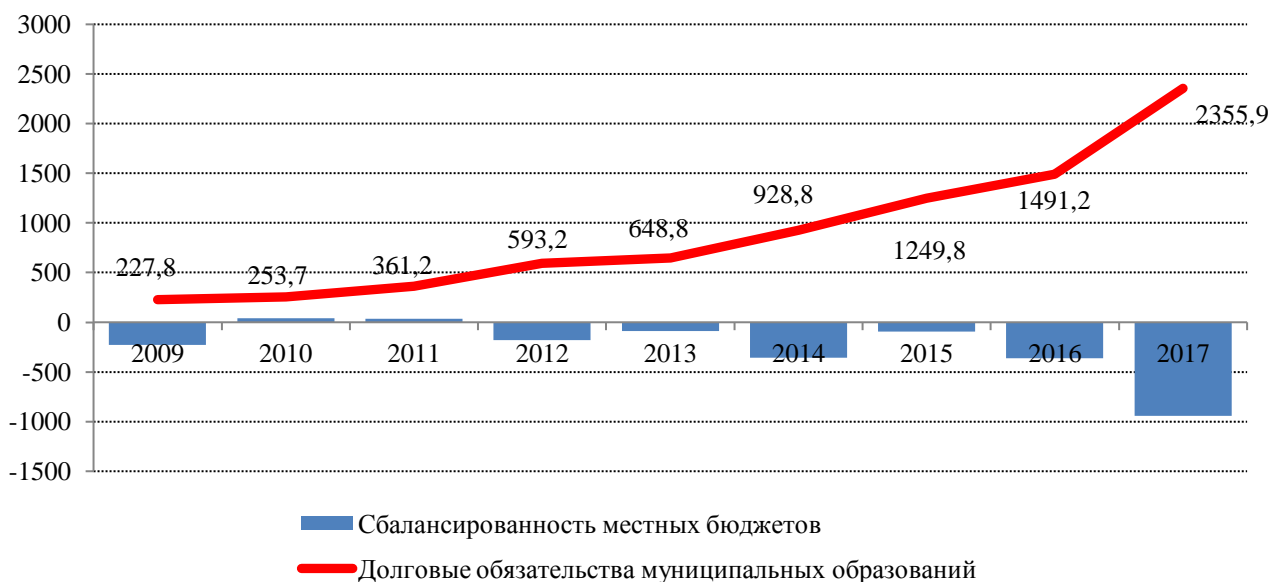


Рисунок 4. Сбалансированность местных бюджетов и долговые обязательства муниципальных образований Орловской области в 2009-2017 гг., млн руб. (источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства России)

Усиление процессов наращивания долговых обязательств муниципальных образований региона, как в абсолютном объеме, так и по отношению к собственным доходам местных бюджетов наблюдается, начиная с 2010 года. С 2009 по 2017 год муниципальный долг увеличился в 10 раз с 227,7 до 2355,9 млн руб. и достиг 40 % собственных доходов муниципальных образований Орловской области. Причем в структуре муниципального долга преобладают кредиты кредитных организаций (94,9 %), по которым муниципальные образования платят проценты, отвлекая и так дефицитные финансовые ресурсы от решения вопросов местного значения.

Таким образом, сегодня доходы местных бюджетов формируются из трех основных источников: непосредственно собственных средств муниципального образования, определенных в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством; средств, передаваемых федеральными и региональными органами государственной власти в виде финансовых ресурсов и доходных источников; заимствований. Преобладание последних двух групп источников свидетельствует как о высокой зависимости, так и об ограниченности в маневрировании финансовыми средствами органами местного самоуправления.

В связи с этим в сложившихся в настоящее время условиях финансово-экономическая самостоятельность муниципальных образований является формальностью. Органы местного самоуправления имеют весьма незначительную степень воздействия на формирование доходов местных бюджетов, поскольку основная доля бюджетных поступлений приходится на отчисления от федеральных и региональных налогов и безвозмездные поступления. Налоговые доходы в значительной части не закреплены за местными бюджетами на постоянной основе, соответственно муниципальные органы власти не могут планировать поступления этих доходов на перспективу. Формирование финансовых трансфертов также находится вне сферы влияния органов местного самоуправления за исключением отдельных видов субсидий, в софинансировании которых они могут принимать участие. В силу того обстоятельства, что наполнение местных бюджетов в основном зависит от решений, принимаемых вышестоящими органами власти, органы местного самоуправления не заинтересованы в проведении активной финансовой политики и реализации собственных инициатив.

Концентрация финансовых потоков на вышестоящих уровнях бюджетной системы и как следствие недостаточность финансовой базы муниципальных образований препятствует повышению устойчивости и долгосрочной сбалансированности местных бюджетов, росту эффективности и ответственности управления муниципальными финансами, более полному учету интересов населения на основе использования всех видов ресурсов, прав и полномочий местной власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гретченко А. Ключевые проблемы местного самоуправления в России // Федерализм. 2017. №3(87). С. 87-96.
2. Игонина Л.Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности // Финансы и кредит. 2015 №35. С. 12-21.
3. Майсгрейв Р.А. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес-Атлас, 2009. – 716 с.
4. Местное самоуправление в современной России. Становление и развитие. Историко-правовые аспекты: монография / И.В. Бабичев, Б.В. Смирнов. – М.: НОРМА, НИЦ Инфра-М, 2014. – 528 с.
5. Одинцова А.В. Местное самоуправление как институт развития // Федерализм. 2015. №2(78). С. 87-100.
6. Печенская М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности: монография – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с.
7. Поварова А.И. Долговые проблемы муниципалитетов (на примере городских округов Вологодской области) // Вопросы территориального развития. 2015. №7(27). С. 1-11.
8. Российский федерализм: экономико-правовые проблемы / Отв. ред. С.Д. Валентей. – СПб.: Алтейя, 2008. – 320 с.
9. Савина О.Н. Проблемы формирования доходов бюджетов муниципальных образований // Научные известия. 2017. №6. С. 26-33.
10. Ускова Т.В. Социально-экономическое развитие территорий: проблемы эффективности региональной политики // Проблемы развития территории. 2016. №2(82). С. 7-18.

Afanasyeva Elena Evgenyevna

Orel state university named after I.S. Turgenev, Orel, Russia

E-mail: afanasyeva.ee@yandex.ru

Problems of income generation of the local budgets under conditions of the financial resource centralization

Abstract. An effectively functioning system of the local self-government is impossible without the economic independence of municipal formations, which to a certain extent depends on the policy realizable by the federal and regional public authorities in reference to the local territories. At present, the principles of Russian federalism and fiscal laws ensure the centralization of resources at the level of the federation and its subjects. As a result, the local budgets are characterized by a high degree of subsidy and dependence on the higher-level authorities, the lack of own funds to finance matters of local significance and the growth of municipal debt.

On the example of the municipal formations of the Oryol region the article examines the features of the income base generation of the local budgets related to the carrying-out of a budget reform and a local self-government reform, as well as analyzes the various aspects of the financial autonomy of municipal formations and the problems of its provision under modern conditions. The conducted study showed a decrease in the fraction of local budget revenues both in the gross product and the consolidated budget of the country, as well as the reinforcement of the centralization of financial resources, primarily tax ones, at the federal and sub-federal levels. Such negative tendencies as decrease in the total incomes of municipal formation budgets due to cutbacks in subsidies from higher budgets for co-financing of expenses of matters of local significance and significant growth of deficiency of local budgets and municipal debt are revealed. It is concluded that the current system of centralization of financial flows in the budgets of higher levels of authorities slows the processes of socio-economic development of the municipal formations – and Russia as a whole, by extension.

Keywords: local budget; tax revenues; own revenues; municipal formations; centralization of financial resources; inter-budgetary transfers; municipal debt