

УДК 336.02

## ДОХОДЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ: ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ И ВОЗМОЖНОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ

© 2017 г. М. Ш. Баснукаев

*Чеченский государственный университет, г. Грозный*

*В статье рассматриваются вопросы формирования доходов муниципальных бюджетов, возможности расширения источниковой базы доходов, дана оценка принципам, методам и способам регулирования наиболее актуальных задач.*

*Ключевые слова: бюджет; муниципальный бюджет; доходы; источники доходов; регулирование доходов и расходов; налоговая база; потенциал доходов.*

*The article discusses the formation of municipal budget revenues, the possibility of expanding the source of income, and gives an assessment of the principles, methods and methods for regulating the most urgent tasks.*

*Key words: budget; municipal budget; income; revenue sources; income and expenditure regulation; tax base; revenue potential.*

Реальные возможности муниципальных бюджетов в решении социально-экономических задач определяются различными факторами и условиями, но среди них особое место занимают доходы, за счет которых они (эти задачи) формируются и исполняются. Если в проводимой бюджетной политике муниципальными образованиями выдвигать на первые позиции расходные задачи, то могут и будут возникать сложности исполнения бюджетных целей.

Определенность состояния бюджетных доходов (спланированных и утвержденных к исполнению) — исходная основа не только в установлении параметров расходов муниципальных бюджетов, но и их предпочтений, целесообразности и приоритетности. Определять задачи муниципальной бюджетной политики без точного знания, какие доходы и сколько их будет в бюджете, по меньшей мере, нецелесообразно, а в ряде случаев опасно и бесполезно, так как это может способствовать сформированности ложных представлений о возможностях решаемых задач.

К примеру, в местные бюджеты Чеченской Республики за 2016 г. собрано 4462,5 млн. руб.

с динамикой к аналогичному периоду прошлого года 111,7%, рост в абсолютном выражении на 466,8 млн. рублей. Бюджетные назначения исполнены на 100,3% или более чем на 12,2 млн. рублей. Бюджетообразующими налогами для местных бюджетов являются НДФЛ и земельный налог, на долю которых приходится 95,4% всех налоговых поступлений местного бюджета [5].

Формирующиеся доходы местных бюджетов должны иметь четкую источниковую базу. Соответственно, источники доходов с необходимостью согласовываются с требованиями Бюджетного кодекса РФ [1]. Расширение источниковой базы может происходить не путем введения новых налогов, а за счет налоговой базы закрепленных за местными бюджетами налогов.

Так, поступление налога на доходы физических лиц в Чеченской Республике за 2016 год составило 9005,1 млн. руб. (при плане 8993,0 млн. руб.) или 100,1%, дополнительно поступило 12,1 млн. руб.; динамика к прошлому году составила 613,2 млн. рублей или 107,3%, в том числе: поступление налога

на доходы физических лиц, удерживаемого налоговыми агентами за 2016 год, составило 8488,0 млн. руб. (при плане 8712,6 млн. руб.) или 97,4%. Динамика к прошлому году составила 101,4% или в абсолютном выражении 119,0 млн. руб. При этом фактическое поступление налога на доходы физических лиц с индивидуальных предпринимателей за 2016 год составило 14,7 млн. руб. (при плане 13,52 млн. руб.) или 108,3%. Динамика к прошлому году составила 111,0% или в абсолютном выражении — 1,5 млн. руб.

Выполнение индикативных показателей за 2016 год объясняется активизацией работы налоговых органов по обеспечению своевременного и полного поступления в бюджет НДФЛ. Территориальными налоговыми органами по Чеченской Республике взят под постоянный контроль вопрос обеспечения своевременного и полного поступления в бюджет НДФЛ. Проводились мониторинги по всем основным отраслям (здравоохранение, культура, образование, правоохранительные органы и т.д.). Активно велась работа по снижению задолженности по НДФЛ, образовавшейся за 2013–2015 годы.

Российское законодательство ограничивает методы и способы дополнительного введения в практику новых местных налогов и сборов решениями местных органов власти. Таких полномочий у них нет, и это создает необходимые условия сбалансированности бюджетов в единой бюджетной системе страны.

Одновременно за местными органами власти закрепляются права принимать решения, которые касаются изменений по ставкам местных налогов (ст. 9 БК РФ) [1]. Это тоже следует рассматривать в качестве реальной возможности регулирования источников доходов местных бюджетов. Такая практика не имеет широкого распространения, но имеет соответствующий потенциал для реализации определенных целей и задач той бюджетной политики, которую проводят муниципалитеты.

Укажем здесь, что нераспространенность изменений налоговых ставок по местным налогам по инициативе местных властей чаще всего объясняется уровнем достигнутой доходности тех источников, о которых идет речь. Во-первых, в российской практике имеет место низкий уровень развития экономик муниципальных образований. Во-вторых,

в наибольшей степени экономическое развитие не получили те направления, в пределах которых имеют место указанные источники доходов. Доходы всегда реализуются экономически, а следом уже возникает проблема изъятия их части в бюджеты в форме налогов. Если первичная основа формирования доходов слабо развита, тогда вероятность дополнительного налогового поступления в местные бюджеты будет ограничена.

Конечно, муниципальные образования могут прилагать различные усилия в наращивании налогооблагаемой базы тех налогов, которые за ними закреплены законодательно. В то же время у них есть и другие возможности улучшения состояния доходов своих бюджетов. В частности, следует значительно больше внимания уделять состоянию дефицитности бюджетов.

Как правило, сокращение дефицита местных бюджетов и объема долговых обязательств создает дополнительные условия бюджетной стабильности, которые реализуются бюджетами через расходование средств. Стремиться надо к такой сбалансированности местных бюджетов, в рамках которой достигаются более эффективные показатели расходов средств и качество оказываемых местными бюджетами услуг.

Однако с высокой степенью ограничителем для создания таких условий являются сохраняющиеся из года в год дефицит бюджетов и накапливающиеся долги. С такой же проблематикой стыкуется и та практика, которая складывается в организации муниципальных закупок товаров и услуг (имеются в виду недостатки в организации процедур этих закупок, неотрегулированность ценовой политики и несовершенство исполнения контрольных механизмов).

Местные бюджеты, подчеркнем еще раз, не могут обходить стороной проблематику создания дополнительных условий для наращивания своего налогового потенциала. В Чеченской Республике сумма начисленного земельного налога с физических лиц по обязательствам 2015 года составила 66,6 млн. рублей, налога на имущество физических лиц — 123,1 млн. рублей. В сравнении с прошлым годом сумма исчисленного налога к уплате выросла по земельному налогу с физических лиц на 16% или на 9,4 млн. рублей, налога

на имущество физических лиц — в два раза или на 61 млн. рублей.

В результате объем поступлений в консолидированный бюджет Чеченской Республики за 2016 год по земельному налогу составил 212380 тыс. руб. или 151,6% от объема поступлений по земельному налогу за 2015 год, а по налогу на имущество физических лиц — 41693 тыс. руб. или 150,6% от поступлений за 2015 год.

В соответствии со статьей 402 Налогового кодекса Российской Федерации [2] Парламентом Чеченской Республики принят Закон №48-РЗ от 27.11.2015 г. «Об установлении единой даты начала применения на территории Чеченской Республики порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения» [3], которым определена дата начала применения кадастровой стоимости с 01.01.2016 г. Значительного роста начислений налога на имущество физических лиц не ожидается, так как в соответствии с п. 8 ст. 408 Налогового кодекса РФ рост начисленных сумм с начала расчета налога от кадастровой стоимости не может увеличиться более чем на 20% ежегодно, соответственно сумма налога на имущество физических лиц будет увеличиваться постепенно каждый год на 20 процентов.

При этом сравнительный анализ инвентаризационной и кадастровой стоимости объектов недвижимости показал, что данные показатели различаются незначительно. Учитывая, что ставки налога на имущество физических лиц остались на 2016 год неизменными, рост начислений по налогу по каждому объекту составит от 5 до 15 процентов.

Рост начисленных сумм по налогу на имущество физических лиц с 62 млн. рублей по налоговым обязательствам 2014 года до 102,9 млн. рублей связан со многими факторами. В первую очередь, это исполнение протокольных поручений Главы Чеченской Республики (протокол №01-07 от 21.01.2013 г., №01-101 от 18.12.2014 г. и 01-510 от 03.11.2015 г.) по проведению регистрации прав собственности на объекты недвижимости. Совместная работа органов местного самоуправления с Управлением ФНС России по Чеченской Республике по актуализации и нормализации сведений по земельным участкам и объектам капитального строительства привела к росту

налоговой базы и увеличению количества налогооблагаемых объектов.

Также в связи с применением в 2016 году коэффициента-дефлятора, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 29.10.2014 г. №685 [4] в размере 1,147 налоговая база выросла в среднем на 15 процентов. Но при этом рост налоговой базы привел к росту ставок по налогу на имущество физических лиц, так как 65449 объектов капитального строительства имели инвентаризационную стоимость в размере 300000 рублей (ставка налога 0,07%), при применении коэффициента-дефлятора стоимость составила 344100 рублей, соответственно ставка налога 0,11% от налоговой базы. Рост суммы исчисленного налога за 2015 год по таким объектам составил до 80%. Аналогичная ситуация сложилась по имуществу с инвентаризационной стоимостью от 400000 до 500000 рублей, применение коэффициента-дефлятора привело к увеличению налоговой базы, и она стала больше на 500000 рублей. Соответственно, ставка налога на имущество физических лиц по данным объектам увеличилась с 0,11% до 0,31% от налоговой базы.

Наряду с этими мероприятиями достижение реальной самостоятельности местных бюджетов (один из принципов функционирования бюджетной системы РФ), безусловно, всегда будет связано с таким же качеством экономического развития. Для любого уровня бюджета базовой основой формирования, как нами подчеркивалось, являются экономический рост и развитие, укрепляющие их доходную составляющую. Постоянные доходные источники и к тому же с ростом потенциала, безусловно, повышают роль местных налогов, что закономерно.

Не следует игнорировать и проблему расширения прав муниципальных образований в привлечении заемных средств в бюджеты (чаще всего такие ограничения обуславливаются по причине дефицита бюджетов, образовавшихся и непогашенных долгов, в силу которых региональное законодательство вводит такие ограничения).

Кроме того, принцип самостоятельности предусматривает право и обязанность муниципальных органов власти обеспечивать сбалансированность своих бюджетов, а также обеспечивать эффективность использования бюджетных средств.

Доходные возможности местных бюджетов не расширяются и по причинам отсутствия в регионах долгосрочных и применяемых нормативов предоставления им бюджетной помощи от региональных бюджетов. В этом же направлении оказывают влияние те бюджетные ограничения, которые используются федеральными органами управления в бюджетной практике. В последние 3–5 лет такие ограничения были ужесточены, хотя переданные регионам и муниципальным органам полномочия к исполнению расширились. В рассматриваемой проблематике необходимо учитывать, что в бюджетном процессе наметился переход к среднесрочному планированию (трехлетнему). Это в целом способствует лучшей отработанности принимаемых решений, большей прозрачности и контролируемости исполнения принимаемых бюджетных решений.

Вместе с тем в наименьшей степени такое положительное движение затронуло местные бюджеты. Властное административное регулирование отношений, которые возникают в связи с функционированием местных бюджетов, является наиболее характерным (ручной режим регулирования используется в значительной степени по множеству вопросов, возникающих в ходе исполнения местных бюджетов). Значительно большего внимания к себе требуют вопросы регулирования закрепления нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. Не до конца системно решаемой остается проблематика установления единых принципов и норм построения межбюджетных отношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Нами было отмечено, что местные бюджеты в основном являются доходнедостаточными относительно необходимости решения тех задач, которые возникают в реализации функций органов местного самоуправления. Это означает, что происходит ограничение бюджетно-правового статуса самих муниципальных образований, а акценты смещаются в сторону позиций и возможностей органов местного самоуправления решать бюджетные задачи. Не умаляя значения экономического аспекта местных бюджетов,

проблематики сформированности их доходов (достаточности), крайне важно учитывать и ту качественную определенность, которую бюджеты имеют в целом для развития самих муниципальных образований.

Тем самым наличие собственного бюджета позволяет и предопределяет возможности осуществления местным сообществом людей их функций в обеспечении тех потребностей, которые возникают в социально-экономической жизни. Для местных органов власти цели и задачи бюджетных решений определяемы в этом же контексте. По-другому и не может быть, так как организация бюджетной практики местного уровня и принципы ее системного построения образуют соответствующее бюджетное устройство самих муниципальных образований.

### Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. — Москва: Проспект, 2017.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. — Москва: Проспект, 2017.
3. Закон Чеченской Республики №48-РЗ от 27.11.2015 г. «Об установлении единой даты начала применения на территории Чеченской Республики порядка определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения». [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.parlamentchr.ru/dokumenty/legislation/zakony2015/2730-48-rz-2015-ob-ustanovlenii-edinoj-daty-nachala-primeneniya-na-territorii-chechenskoj-respubliki-poryadka-opredeleniya-nalogovoj-bazy-po-nalogu-na-imushchestvo-fizicheskikh-lits-iskhodya-iz-kadaastrovoj-stoimosti-ob-ektov-nalogooblozheniya>.
4. Приказ Минэкономразвития России от 29.10.2014 г. №685. [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171085/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171085/).
5. Аналитическая справка о работе налоговых органов Чеченской Республики по мобилизации налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации за 2016 год. Управление ФНС России по Чеченской Республике. Грозный.



**Баснукаев Муса Шамсудинович** — кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой «Налого и налогообложение» Чеченского государственного университета.

**Basnukaev Musa Shamsudinovich** — Candidate of Economic Sciences, associate professor, head of the department «Taxes and taxation» of Chechen state university.

364093, Чеченская Республика, г. Грозный, ул. А. Шерипова, 32  
32 Sheripova st., 364093, Grozny, Chechen rep., Russia  
Тел.: +7 (928) 737-69-40; e-mail: basnukaev@hotmail.com

---

---