

СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РАЗНЫХ ТИПОВ И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ИХ ДОХОДНОГО ПОТЕНЦИАЛА

В статье представлена развёрнутая оценка состояния муниципальных бюджетов (на примере Вологодской области). Выявлены проблемы, препятствующие повышению возможностей органов местного самоуправления влиять на формирование инвестиционного климата территорий и решение социальных вопросов. С целью укрепления финансовых основ местного самоуправления обозначены ключевые пути наращивания доходов муниципалитетов.

Муниципальные образования, местный бюджет, межбюджетные отношения, реформа местного самоуправления

Федеральный закон № 131 от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положил начало реформе территориально-организационных основ местного самоуправления. В нём было заявлено, что муниципалитеты должны получить чёткие границы и независимую доходную базу. Однако в результате проведённой в 2005 году налоговой реформы произошло уменьшение числа законодательно установленных местных налогов, сокращение перечня и нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты.

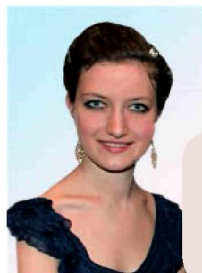
Все эти изменения налоговой системы были необходимы для сглаживания дифференциации доходного потенциала вновь образованных муниципалитетов, резко отличающихся по уровню экономического развития, и выравнивания их бюджетной

обеспеченности. Однако после налоговой реформы произошёл отток значительного объёма налоговых поступлений в пользу вышестоящих бюджетов [12, с. 139].

В Вологодской области в 2005 году по сравнению с 2004 годом наблюдалось двукратное снижение доли налоговых доходов в местные бюджеты (рис. 1).

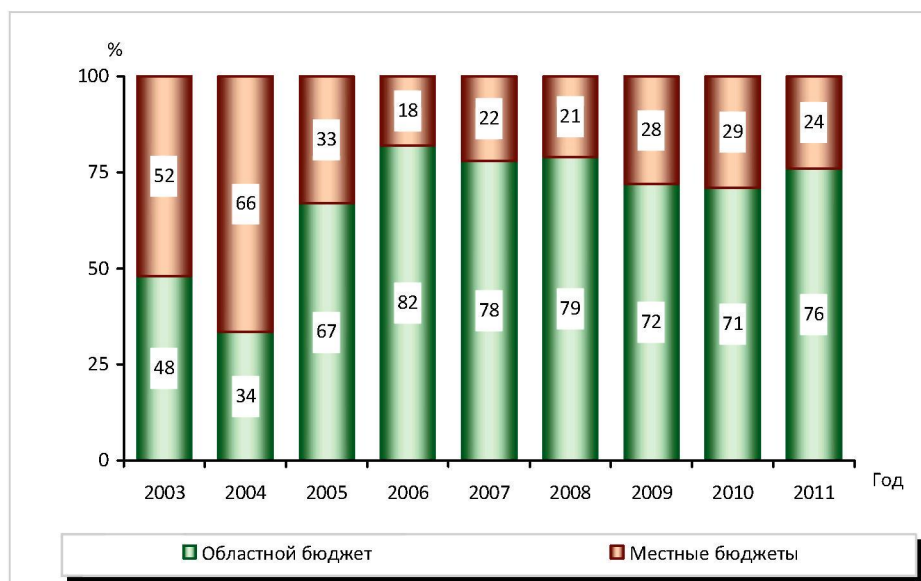
При проведении реформы местного самоуправления в основном рассматривался комплекс административно-правовых задач, в то время как социально-экономическим вопросам придавалось второстепенное значение. Поэтому преобразование административно-территориальных основ местного самоуправления сопровождалось такими процессами, как рост регионального экономического неравенства в связи с концентрацией экономики и человеческого капитала в точках роста, т. е. на территориях с конкурентными преимуществами перспектив экономической деятельности, занятости, получения качественных и разнообразных услуг [6, с. 4 – 5].

Первым годом функционирования новой модели межбюджетных отношений в Вологодской области стал 2006 год. Поэтому в Вологодской области с целью недопущения крайних форм неравенства



ПЕЧЕНСКАЯ Мария Александровна
младший научный сотрудник
ИСЭРТ РАН
marileen@bk.ru

Рисунок 1. Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Вологодской области [12]



населения муниципалитетов в возможности получения необходимых бюджетных услуг законом «Об областном бюджете на 2006 год» были предусмотрены 4 региональных фонда: финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), финансовой поддержки поселений, софинансирования расходов и фонд компенсаций.

Таким образом, преобразованный районный и вновь созданный поселенческий уровни формировались в отрыве от финансово-экономической базы их функционирования.

Какова же ситуация в сфере местных финансов спустя 7 лет? Произошло ли декларируемое реформой повышение самостоятельности муниципалитетов?

Исследование экономического потенциала как основы доходов бюджетов муниципальных образований Вологодской области показало, что он был распределён между территориями крайне неравномерно, сконцентрирован в основном в городских округах. Вследствие этого за исследуемый период от 58 до 75% налоговых и неналоговых поступлений местных бюджетов Вологодской области мобилизовалось в казне городов. В то же

время на самую важную новацию муниципальной реформы – поселения – приходилось менее 9% собственных доходов, результатом чего стал стремительный рост финансовой помощи в их бюджетах (табл. 1).

Анализ структуры доходов бюджетов муниципальных образований разных типов (рис. 2 – 4) продемонстрировал высокую трансфертную зависимость бюджетов муниципальных районов (более 70%) и бюджетов поселений (более 65%).

Наиболее устойчивыми оказались бюджеты городских округов. Так, более половины расходов бюджета областной столицы покрывается за счёт налоговых и неналоговых поступлений (табл. 2).

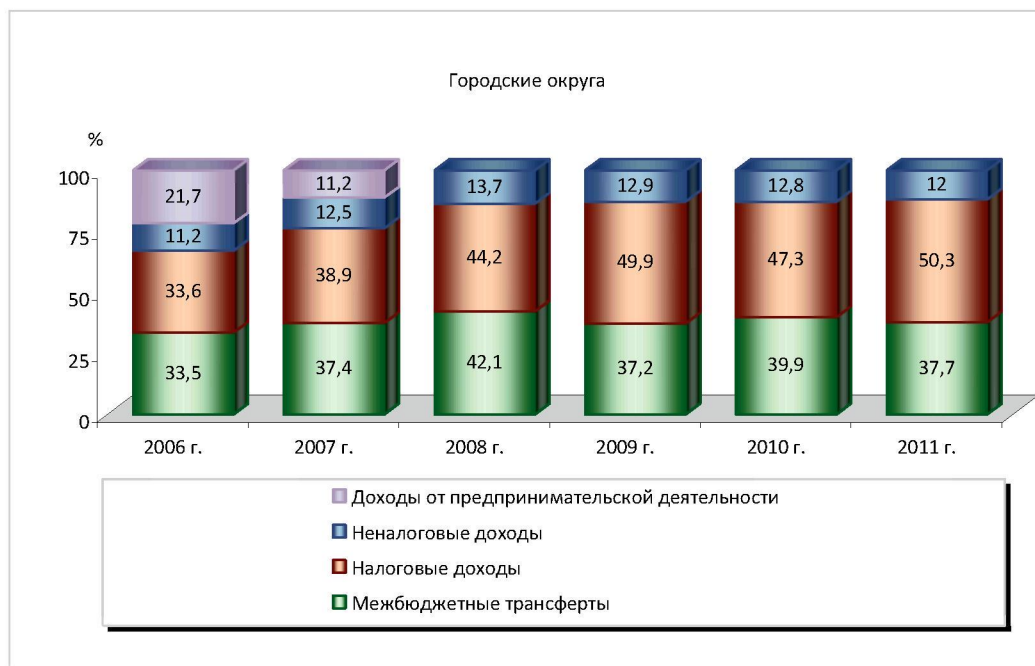
С 2008 года повышение коэффициента покрытия расходов города собственными доходами объясняется передачей местным бюджетам нормативов отчислений от отдельных федеральных и региональных налогов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в областной бюджет. Так, передаваемые отчисления от налога на доходы физических лиц ежегодно формировали более трети совокупных доходов городского бюджета.

Таблица 1. Распределение налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений бюджетов муниципальных образований разных типов Вологодской области в 2005 – 2011 гг., %

Тип муниципалитета	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Налоговые и неналоговые доходы							
Местные бюджеты, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Городские округа	58,3	74,9	64,2	61,3	69,8	70,3	70,9
Муниципальные районы	41,7	18,3	29,6	31,8	21,4	21,5	21,8
Поселения	-	6,8	6,2	6,9	8,8	8,3	7,3
Безвозмездные поступления							
Местные бюджеты, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Городские округа	0,0	33,1	31,5	33,6	26,4	26,1	26,1
Муниципальные районы	100,0	57,1	53,8	56,7	63,0	61,3	61,4
Поселения	-	9,8	14,7	9,7	10,6	12,7	12,5

Примечание: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Рисунок 2. Структура доходов бюджетов городских округов Вологодской области в 2006 – 2011 гг.

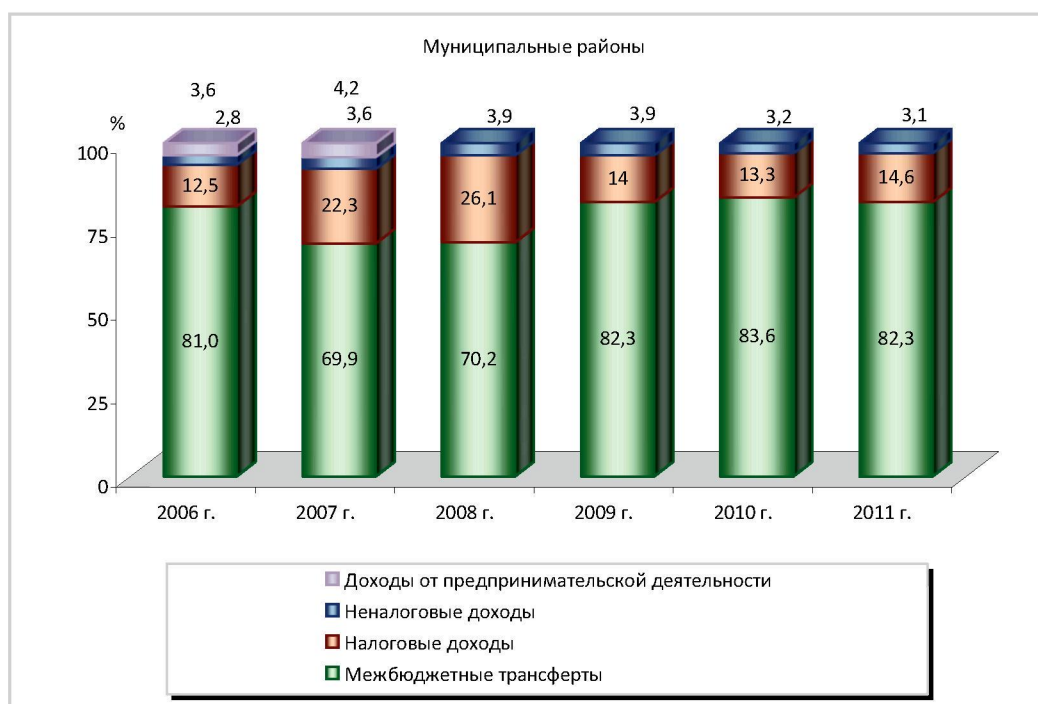


Источник: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Межбюджетные трансферты в форме субсидий и субвенций составляли от 29 до 42% совокупных доходов. Администрация города Вологды проводит целенаправленную политику по повышению качества управления бюджетным процессом, поэтому положительными характеристиками городского бюджета в анализируемом периоде стали бездотацион-

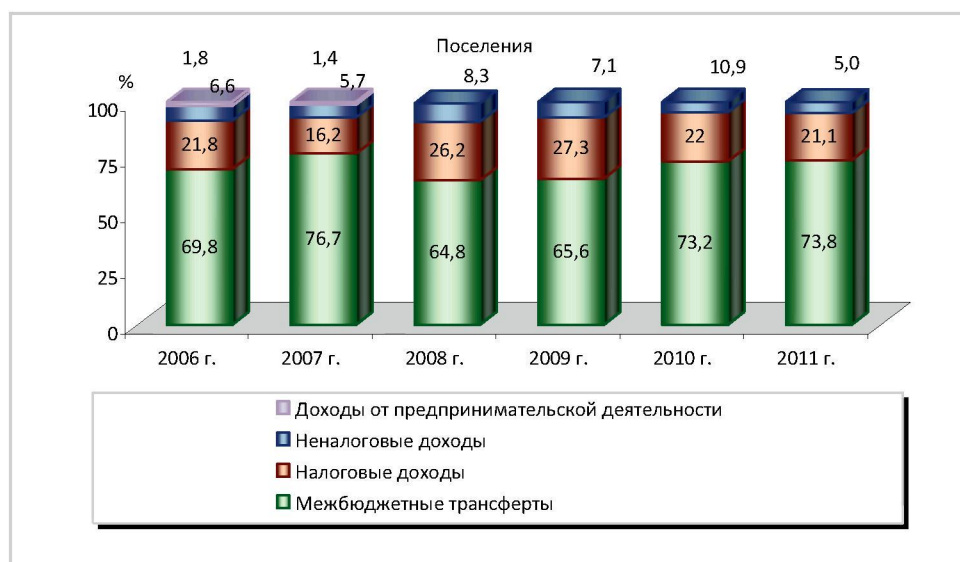
ность (с 2006 года) и профицитность (за исключением 2011 года). Причём размер профицита в общем объеме расходов умеренный (менее 3%), что позволяет считать бюджет города Вологды сбалансированным и в очередной раз подтверждает рациональность решений местных властей при использовании финансовых средств.

Рисунок 3. Структура доходов бюджетов муниципальных районов Вологодской области в 2006 – 2011 гг.



Источник: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Рисунок 4. Структура доходов бюджетов поселений Вологодской области в 2006 – 2011 гг.



Источник: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Образование поселенческого уровня местного самоуправления и возникновение необходимости разделения экономической базы между поселениями и

районом ухудшило бюджетную ситуацию в районном звене. Собственная доходная база районов снизилась в 3,3 раза по сравнению с 2005 годом, и почти в 5 раз

Таблица 2. Структура бюджета города Вологды в 2005 – 2011 гг., %

Статья	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100
Собственные доходы, в т. ч.:	62,0	35,2	52,1	63,0	68,4	68,4	56,4
– Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)	30,6	19,9	29,4	32,2	35,4	31,6	31,8
Межбюджетные трансферты, в т. ч.:	32,8	29,8	42,7	37,0	31,4	31,4	31,9
– Дотации на выравнивание	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Доходы от предпринимательской деятельности	5,2	35,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Размер профицита (+), дефицита (–) в расходах	0,44	1,01	2,79	1,99	0,57	1,36	-5,35
Коэффициент покрытия расходов собственными доходами	65,4	54,6	53,5	64,2	68,8	69,4	72,2
Примечание: рассчитано по данным показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst19/DBInet.cgi							

Таблица 3. Обеспеченность собственными доходами на одного жителя в муниципальных районах Вологодской области в 2005 – 2006 гг.

Муниципальный район	Налоговые и неналоговые доходы на одного жителя, руб.		Доля налоговых и неналоговых поступлений в совокупных доходах, %		Муниципальный район	Налоговые и неналоговые доходы на одного жителя, руб.		Доля налоговых и неналоговых поступлений в совокупных доходах, %	
	2005	2006	2005	2006		2005	2006	2005	2006
Бабаевский	7719	2616	78,5	21,5	Междуреченский	5069	1504	55,8	21,5
Бабушкинский	3367	1148	58,1	9,7	Никольский	2587	1002	46,1	9,4
Белозерский	6235	2877	81,0	21,7	Нюксенский	7650	1932	78,4	13,1
Вашкинский	4134	1328	47,0	8,8	Сокольский	5655	2499	66,0	26,5
Великоустюгский	6647	2009	81,5	17,7	Сямженский	3916	1632	52,6	11,9
Верховажский	3227	1168	49,1	10,6	Тарногский	3152	1212	42,5	9,3
Вожегодский	3668	1302	49,8	9,9	Тотемский	7531	2133	87,7	16,5
Вологодский	4875	1619	78,5	16,4	Усть-Кубинский	3777	3298	42,3	20,0
Вытегорский	8487	1744	100,0	17,2	Устюженский	3148	1256	50,3	9,1
Грязовецкий	6806	2264	93,7	22,7	Харовский	4239	1743	60,8	15,1
Кадуйский	12183	2570	100,0	19,8	Чагодощенский	6527	2363	64,1	16,9
Кирилловский	5180	2569	64,3	20,7	Череповецкий	7646	2001	100,0	20,2
Кичменгско-Городецкий	2924	1176	46,5	10,5	Шекснинский	5182	2034	83,5	20,0
Примечание: рассчитано по данным показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst19/DBInet.cgi									

увеличилась их зависимость от финансовой помощи из других бюджетов. Если в 2005 году в 73% районов Вологодской области показатель бюджетной обеспеченности на одного жителя складывался преимущественно из налоговых и неналоговых поступлений, то по итогам 2006 года, напротив, он во многом стал зависеть от величины межбюджетных трансфертов (табл. 3).

Социально-экономическое развитие территорий Вологодской области характеризуется поляризацией экономического

пространства, поэтому между муниципальными районами существует дифференциация по уровню бюджетной обеспеченности (табл. 4).

Кадуйский район – промышленная территория с моноструктурной экономикой, так как свыше 90% объема промышленного производства составляет производство электроэнергии на Череповецкой ГРЭС (Кадуйский филиал ОАО «Вологдаэнерго»).

Промышленность имеет наибольший удельный вес в формировании доходов

Таблица 4. Структура бюджетов Кадуйского и Никольского муниципальных районов в 2005 – 2011 гг., %

Показатель	Кадуйский район							Никольский район						
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Собственные доходы	77,4	19,8	53,3	43,5	19,1	20,1	24,8	26,3	9,4	14,0	20,1	15,1	14,1	15,0
Межбюджетные трансферты, в т. ч.:	22,6	80,2	46,7	56,5	80,9	79,9	75,2	73,7	90,6	86,0	79,9	84,9	85,9	85,0
– Дотации на выравнивание	0,0	29,8	0,0	0,0	31,9	21,1	21,2	30,7	33,2	18,8	19,7	32,2	23,7	25,6
Размер профицита (+) / дефицита (–) в расходах	нет сведений	3,6	-1,4	-3,3	4,0	-2,0	-2,5	-0,7	1,6	1,6	-0,4	-0,7	-0,8	0,7
Коэффициент покрытия расходов собственными доходами	нет сведений	20,5	52,6	42,1	19,9	19,7	24,2	26,1	9,5	14,2	20,0	15,0	14,0	15,1
Примечание: рассчитано по данным показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst19/DBlnet.cgi														

районного бюджета, в сфере материального производства занята половина всех работающих жителей района [4].

В 2006 году после реформ межбюджетных отношений и местного самоуправления Кадуйский район потерял значительную долю своих собственных доходных источников. В частности это коснулось поступлений по налогу на прибыль и акцизам, полученных от ОАО «Кадуйский винодельческий завод».

В посткризисный 2010 год доля налоговых и неналоговых статей пополнения районного бюджета снизилась до 20,1%, что обусловило рост зависимости муниципалитета от финансовой помощи из вышестоящих уровней бюджетной системы. Если в 2005, 2007 и 2008 годах Кадуйский район входил в малое число тех муниципалитетов области, которые являлись бездотационными, то в переходном 2006 и кризисном 2009 годах треть совокупных доходов бюджета составили дотации.

Что касается Никольского района, то его ведущими отраслями являются лесозаготовительная отрасль, обработка древесины и производство изделий из дерева, производство пищевых продуктов, сельское хозяйство [5]. Доля собственных доходов Никольского района с 2006 года не поднималась выше уровня 20%. В переломном 2006 году бюджет района более чем на 90% был зависим от межбюджетных трансфертов, при этом финансовая помощь на выравнивание бюджетной обеспеченности (дотации) в совокупных доходах составляла 18,8 – 33,2%.

Неотъемлемым компонентом финансовой сферы муниципальных районов области, помимо районного бюджета, с 2006 года являются бюджеты вновь образованных сельских и городских поселений, на которые легла основная тяжесть обеспечения жизнедеятельности на местах. Муниципальные власти поселений, будучи ответственными за важнейшие

**Таблица 5. Структура бюджетов сельских поселений
Новленское Вологодского муниципального района
и Олюшинское Верховажского муниципального района в 2006 – 2011 гг., %**

Показатель	Олюшинское поселение						Новленское поселение					
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Доходы, всего	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Собственные доходы, в т. ч.:	1,8	3,4	4,3	4,3	6,4	3,8	19,3	10,2	26,0	31,7	24,4	19,1
– НДФЛ	1,2	2,0	3,4	2,6	4,8	2,2	10,1	5,3	11,6	8,4	8,4	7,8
– Налоги на имущество	0,0	0,3	0,2	1,2	0,9	1,0	3,1	1,8	4,8	10,3	12,2	8,4
Межбюджетные трансферты, в т. ч.:	97,8	96,6	95,7	95,7	93,6	96,2	80,7	89,8	74,0	68,3	75,6	80,9
– Дотации	76,6	85,8	91,5	91,2	85,2	90,6	44,2	19,5	50,9	32,0	42,5	28,5
Размер профицита (+), дефицита (–) в расходах	0,1	0,8	2,7	-2,8	3,4	0,4	0,03	-0,01	0,07	0,13	0,11	-0,02
Коэффициент покрытия расходов собственными доходами	1,8	3,4	4,4	4,1	6,6	3,8	20,0	10,2	27,8	35,7	27,0	18,8
Примечание: рассчитано по данным показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst19/DBlnet.cgi												

направления социально-экономического развития территории, ограничены в числе доходных источников. В результате большинство муниципалитетов Вологодской области являются дотационными. Так, в 2011 году лишь 4 территории¹ из 302 не получали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Необходимо отметить, что уровень социально-экономического развития муниципальных образований, прилегающих к центру области, опережает уровень периферии (табл. 5).

Расходы бюджета сельского поселения Олюшинское в течение анализируемого периода более чем на 93% покрывались межбюджетными трансфертами, наибольший удельный вес в которых занимали дотации (76 – 92%). Основным источником собственных доходов поселе-

ния – налог на доходы физических лиц – составлял до 5% в совокупных доходах бюджета, или в среднем 54 тыс. рублей в год. О самостоятельности такого бюджета говорить даже не приходится.

Другая ситуация наблюдается в поселении Новленское, собственные налоговые и неналоговые поступления которого формировали от 10 до 31% всех доходов. Основными наполнителями казны бюджета поселения являлись местные налоги на имущество (2 – 12%) и налог на имущество физических лиц (5 – 11%). Размер дотаций составлял 19 – 50%. Следует отметить, что бюджет Новленского поселения отличался сбалансированностью бюджета в силу низкого уровня размера профицита (дефицита) в расходах.

Таким образом, анализ состояния местных бюджетов в разрезе разных типов муниципальных образований показал, что наиболее благоприятная структура доходной части бюджетов сложилась в город-

¹ Города Вологда и Череповец, Угольское сельское поселение Шекснинского района и Нелазское сельское поселение Череповецкого района.

ских округах, тогда как формирование районного и поселенческого уровней было осуществлено в отрыве от финансово-экономической базы их функционирования. Поэтому существенной составляющей доходов районов и поселений стала финансовая помощь из бюджетов других уровней.

Значительная часть проблем, связанных с повышением доходного потенциала бюджетов муниципалитетов, требует решения на федеральном уровне. Тем не менее при ограничении возможностей органов местного самоуправления влиять на расширение доходной части местных бюджетов существуют рычаги, которые могут оказать положительное воздействие на темпы наращивания муниципальных доходов.

1. Увеличение налоговых поступлений в местные бюджеты напрямую связано с повышением уровня собираемости налогов, зачисляемых в муниципальную казну (легализация доходов, активизация работы по снижению недоимки платежей в бюджет).

В настоящее время в Вологодской области проводятся следующие мероприятия по учёту собственников недвижимости:

- ✓ введение в 2011 году процедуры оформления прав на имущество и землю по принципу «одного окна»², что позволяет организовать на территории области массовую регистрацию прав граждан на земельные участки, жилые дома и иные строения;

- ✓ налоговое администрирование через мобильные налоговые офисы – за 2011 год совершено 583 выезда регистрирующих служб в поселения области, в результате которых 12112 граждан оформили свои права на недвижимость (более 5 млн. рублей в бюджет);

- ✓ применение с 2009 года дифференцированного подхода к определению

² Этот принцип означает, что органы власти обязаны осуществлять все согласования и запросы самостоятельно, а не требовать от заявителя необходимые документы и информацию, находящиеся в распоряжении другого государственного органа.

инвентаризационной стоимости имущества и установление поэтапной шкалы ставок налога на имущество физических лиц, что увеличило поступления налога на имущество физических лиц в 2010 году по сравнению с 2009 годом в 1,2 раза.

По данным департамента финансов Правительства Вологодской области, местные бюджеты ежегодно теряют около 125 млн. рублей из-за отсутствия регистрации на объекты недвижимости физических лиц. В 2009 – 2011 гг. регистрировалось 3 – 5 тыс. строений ежегодно [3]. Так, за 2011 год в Верхневском районе легализовано 6,2% объектов незарегистрированной недвижимости, в Кичменгско-Городецком – только 3% [13]. Если данный процесс будет осуществляться и в дальнейшем такими же темпами, то для легализации всех объектов недвижимости потребуются несколько десятилетий. В связи с этим правительством области поставлена задача зарегистрировать до 2013 года 58,9 тыс. объектов недвижимости, т. е. почти 30 тыс. строений в год. Поэтому в 2012 году следует продолжить работу мобильных налоговых офисов, а также приобщить все муниципалитеты области к использованию дифференцированного подхода определения инвентаризационной стоимости имущества.

Важным резервом пополнения доходной части местных бюджетов является совершенствование существующей системы налогового стимулирования, в которой имеются определённые недостатки. Так, Налоговый кодекс разрешает представительным органам местного самоуправления устанавливать дополнительные льготы по местным налогам. Поэтому на территории ряда муниципальных образований определены ставки налога в несколько раз меньшие, чем предусмотрено федеральным законодательством, а также значительно расширен перечень льгот (табл. 6).

Таблица 6. Динамика изменения средних налоговых ставок по области в сравнении со средней налоговой ставкой по федеральному законодательству, %

Ставка	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Минимальная ставка по федеральному законодательству	0,14	0,14	0,14	0,14
Средняя ставка по федеральному законодательству	0,47	0,47	0,47	0,47
Максимальная ставка по федеральному законодательству	0,80	0,80	0,80	0,80
Средняя ставка по области	0,14	0,19	0,25	0,26
Примечание: составлено по данным департамента финансов Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.df35.ru/files/Prezentaciya%20po%20optimiz.%20nalog%20na%20imuschestvo.pdf				

В результате в Вологодской области существуют муниципальные образования с налоговой нагрузкой, не соответствующей уровню экономического развития территорий (табл. 7). Например, Кадуйский район в 2010 году занимал 3 место по уровню среднемесячной заработной платы на 1 работника, но лишь 22 место по уровню налоговой нагрузки. В сложившейся ситуации органам местного самоуправления следует более обоснованно подходить к установлению налоговых ставок (в ряде муниципалитетов ставки не менялись с 2008 года), учесть уровень развития экономики муниципальных образований и благосостояния жителей.

Что касается режима налогового льготирования, то доля льгот, предусмотренных федеральным законодательством, весьма значительна. Их размер с 2006 по 2010 год увеличился почти в 4 раза (рис. 5).

Выпадающие налоговые доходы в анализируемом периоде составляли 20,9 – 27,7% (табл. 8). Сумма налогов, не поступивших в местные бюджеты в связи с предоставлением налоговых льгот, составила 1,2 млрд. рублей, или 26,2% в исчисленной сумме налога.

Данные факты указывают на необходимость изменения масштабов предоставления льгот субъектам хозяйствования (систематизация действующих льгот, выявление наиболее эффективных льгот в целях модернизации и внедрения инно-

ваций, предоставление льгот на временной основе) и развития института инвестиционного налогового кредита.

Острой проблемой, препятствующей увеличению доходной части местных бюджетов, остаются «серые», незаконные схемы выплат заработной платы и задолженность по ней. В рамках работы по легализации доходов и поступлению их в местные бюджеты в 2010 году дополнительно получено 7,4 млн. рублей. Эти средства направлены на социальные цели – в учреждения образования и здравоохранения, на строительство дорог, мостов и т. д. Резервы повышения уровня легализации ещё далеко не исчерпаны, поэтому необходимо активировать работу органов местного самоуправления по следующим направлениям:

- осуществление мониторинга среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в разрезе хозяйствующих субъектов с целью выявления резерва её повышения до уровня средней по отрасли;
- увеличение количества обращений к гражданам районов через СМИ по вопросам выплаты заработной платы с применением «теневых схем»;
- совершенствование взаимодействия с прокуратурой, налоговыми, правоохранительными органами и службой судебных приставов.

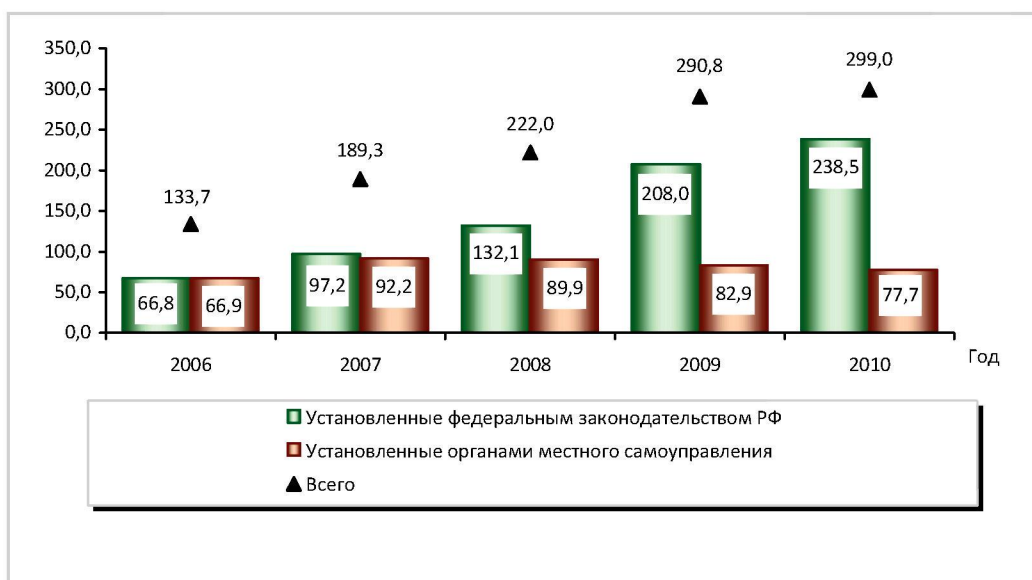
В 2012 году 14-ти муниципальным районам и 49-ти поселениям Вологод-

Таблица 7. Соотношение уровня налоговой нагрузки с уровнем благосостояния населения

Наименование района (городского округа)	Рейтинг по налоговой нагрузке в области, место			Рейтинг по заработной плате в области, место		
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Бабаевский	22	20	20	5	4	4
Вожегодский	24	26	27	23	22	19
Вологодский	21	13	14	10	9	10
Вытегорский	18	16	23	13	11	8
Кадуйский	27	21	22	3	3	3
Сямженский	26	27	28	11	12	12
Шекснинский	28	28	26	7	7	7
г. Череповец	8	2	6	1	1	1

Примечание: рассчитано по данным Вологдастата.

Рисунок 5. Объём льгот, предоставленных налогоплательщикам муниципальных образований Вологодской области в 2006 – 2010 гг., млн. руб.



Источник: рассчитано по данным отчёта о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам № 5-МН Управления Федеральной налоговой службы по Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.r35.nalog.ru/statistic/sv_otch35/3656511/

Таблица 8. Доля льгот, предоставленных по местным налогам, в % к исчисленной сумме

Вид налога	2006 г.		2007 г.		2008 г.		2009 г.		2010 г.		2006 – 2010 гг.	
	сумма льгот, млн. руб.	%	сумма льгот, млн. руб.	%	сумма льгот, млн. руб.	%	сумма льгот, млн. руб.	%	сумма льгот, млн. руб.	%	сумма льгот, млн. руб.	%
Местные налоги, в т. ч.:	133,7	20,9	189,3	26,3	222,0	27,7	290,8	27,5	316,2	26,9	1152,0	26,2
Земельный налог	73,0	13,6	99,4	17,0	98,0	16,3	91,7	12,2	86,0	10,5	448,1	13,6
Налог на имущество физических лиц	60,7	58,7	89,97	65,6	124,0	62,0	199,1	64,7	230,2	65,1	703,97	63,9

Примечание: рассчитано по данным отчёта о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам № 5-МН Управления Федеральной налоговой службы по Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.r35.nalog.ru/statistic/sv_otch35/3656511/

ской области дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности была заменена нормативами отчислений от НДФЛ. Актуальность легализации доходов для данных муниципалитетов повысилась, поскольку превышение поступающих доходов над расчётным объёмом дотации не изымается в региональный бюджет. Поэтому чем больше поступлений от НДФЛ получают муниципальные бюджеты, тем больше местных социально-экономических задач будет решено.

Важным шагом по увеличению местных доходов остаётся снижение недоимки по платежам в бюджет. По данным УФНС России по Вологодской области, по состоянию на 1 мая 2012 года совокупная задолженность по уплате земельного налога и налога на имущество физических лиц в бюджеты муниципалитетов области составила 199,6 млн. рублей. Её ликвидация позволила бы увеличить поступившие за 2012 год налоговые доходы местных бюджетов на 6%.

2. Повышению муниципальных доходов будет способствовать развитие малого предпринимательства.

За период 2006 – 2011 гг. малый бизнес приносил в местные бюджеты Вологодской области в среднем 6,5% всех собственных доходов, в том числе в городские округа – 6%, в муниципальные районы – почти 11%. Положительным моментом стало то, что регион осуществил передачу в бюджеты городских округов и муниципальных районов патентных платежей в размере 100%, а также налога по упрощённой системе налогообложения в размере 50%. Это явилось стимулом для усиления активности органов местного самоуправления по обеспечению условий для развития малого бизнеса. По нашим оценкам, муниципальные образования имеют возможность увеличить долю платежей от предприятий малого и среднего бизнеса

до 20 – 25% совокупных доходов муниципалитетов. Для этого следует активизировать имущественную поддержку субъектов малого и среднего бизнеса, улучшить информационно-консультационное обслуживание, устранить бюрократические преграды и барьеры со стороны муниципальных служащих.

3. Важным направлением увеличения местных бюджетов следует рассматривать повышение роли неналоговых доходов.

Как показал анализ, неналоговые поступления в местные бюджеты Вологодской области увеличились с 1,4 млрд. рублей в 2006 году до 2,2 млрд. руб. в 2011 году, т. е. более чем в 1,5 раза. Однако их значимость в совокупных доходах муниципалитетов за этот же период снизилась с 7,7 до 7,1%. Это свидетельствует о низкой эффективности использования муниципальной собственности.

Вместе с тем в Вологодской области существуют примеры рационального использования земли. Например, в Усть-Кубинском муниципальном районе с 2009 года в составе Управления имущественных отношений действует земельный отдел, к основным функциям которого относятся выявление «свободной» земли, организация проведения землеустроительных работ по формированию земельных участков, независимая оценка стоимости сформированных участков, продажа участков через открытые аукционы. Так, за 2009 – 2010 годы в районе было проведено 44 аукциона, на которых было продано 6,3 га земли. В итоге в районный бюджет поступило 9,6 млн. рублей [14].

Резервом увеличения доходной части местных бюджетов также следует считать значительное усиление деятельности по наполнению бюджетов за счёт так называемой предпринимательской деятельности, то есть оказания платных услуг бюджетными учреждениями. Имеющиеся

в настоящее время возможности используются недостаточно: в 2011 году объём доходов от оказания платных услуг составил 428 млн. руб., или 20% в общей сумме неналоговых доходов местных бюджетов Вологодской области. При большей заинтересованности руководителей и коллективов бюджетных учреждений можно увеличить эти поступления в 2 раза.

В целях более эффективного привлечения в бюджет доходов от использования имущества и земель в муниципальных образованиях Вологодской области целесообразно осуществить следующие мероприятия:

- ✓ провести анализ возможности продажи или сдачи в аренду объектов, находящихся в собственности муниципалитетов, исходя из экономической выгоды;

- ✓ принять своевременные решения о повышении или продлении ранее принятых ставок арендной платы;

- ✓ усилить претензионно-исковую работу по взысканию задолженности по арендной плате за землю;

- ✓ провести инвентаризацию, выявить неиспользуемые или используемые не по целевому назначению имущественные объекты;

- ✓ создать реестр муниципального имущества, которое может быть передано в аренду, обеспечить доступ всем желающим к данным сведениям;

- ✓ применить методы рыночной оценки при использовании объектов недвижимости, что будет способствовать повышению их доходности.

На наш взгляд, предложенный комплекс мер позволит существенно увеличить доходный потенциал муниципальных образований. Однако их реализация потребует целенаправленной и слаженной работы на всех уровнях бюджетной системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. База данных показателей муниципальных образований Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst19/DBInet.cgi>
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М.: Эксмо, 2011. – 320 с.
3. Выступление заместителя начальника департамента финансов Вологодской области Головина А.А. на информационном дне департамента финансов области в Тарногском районе 1.04.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.df35.ru/files/Prezentaciya%20Golovina%20AA%2001.04.11.pdf>
4. Материалы о социально-экономическом положении Кадуйского муниципального района [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kaduyadm.ru/predpr/>
5. Материалы о социально-экономическом положении Никольского муниципального района [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nikolskreg.ru/index.php?dn=article&to=art&id=287>
6. Назифуллин, А.И. Местное самоуправление в региональных социально-экономических процессах [Электронный ресурс] / А.И. Назифуллин // Управление экономическими системами. – 2010. – № 3. – Режим доступа: <http://uecs.ru/>
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.07.2011) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
8. Отчёт о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему Российской Федерации № 4-МН Управления Федеральной налоговой службы по Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.r35.nalog.ru/statistic/sv_otch35/3656511/
9. Отчёт о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам № 5-МН Управления Федеральной налоговой службы по Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.r35.nalog.ru/statistic/sv_otch35/3656511/

10. Отчёт о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации № 1-НМ Управления Федеральной налоговой службы по Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.r35.nalog.ru/statistic/sv_otch35/3656511/
11. Отчётность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>
12. Печенская, М.А. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления» / М.А. Печенская, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции и прогноз». Вологда: ИСЭРТ РАН. – 2012. – № 1(19). – С. 136-146.
13. Презентация по оптимизации налоговой нагрузки по налогу на имущество физических лиц заместителя начальника Департамента финансов Вологодской области Головина А.А. 22.05.2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.df35.ru/index.php?m=0&mm_id=4&com=article&cid=977
14. Фомичев, С.Н. Три способа пополнить муниципальную казну [Электронный ресурс] / С.Н. Фомичев // Бюджет. – 2011. – № 7. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/142231.php>