

УДК 336.1

Финансовая самостоятельность как залог развития муниципального финансового хозяйства (на примере г. Казань)

**Гарафиева М.Ю.**Ассистент кафедры финансов
Казанского (Приволжского) федерального университета

В статье рассматривается конституционный принцип финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. Делается вывод о сильной зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов и невозможности выполнения своих функций за счет собственных доходов. Проведенное исследование позволило сделать заключение о несоблюдении принципа финансовой самостоятельности в Российской Федерации.

Ключевые слова: доходы бюджета, собственные доходы местных бюджетов, финансовая самостоятельность, местные налоги, неналоговые доходы, межбюджетные трансферты.

Публично-правовые образования (Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования) имеют активы, формируют доходы и, осуществляя свою деятельность, выполняют возложенные на них функции, одним словом, ведут свое финансовое хозяйство. Финансовая самостоятельность местного самоуправления является основой для развития муниципального финансового хозяйства. Согласно ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления, «органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий». Ст. 132 Конституции Российской Федерации устанавливает, что «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы». В ведении городских округов и муниципальных районов, согласно федеральному закону № 131-ФЗ, находятся «установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, а так же владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности» [1, ст.ст. 15-16]. Ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает принцип самостоятельности бюджетов, то есть «право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно

обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств». Однако, провозглашенный и на международном, и на федеральном уровне, принцип самостоятельности, в том числе финансовой, в Российской Федерации практически не исполняется.

На протяжении многих лет в России наблюдается тенденция уменьшения доходов местных бюджетов. Это связано в первую очередь с изменениями в части налоговых доходов местных бюджетов: с принятием второй части Налогового кодекса Российской Федерации в местный бюджет сначала перестали поступать налог на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы и налог на добавленную стоимость, затем был отменен и налог с продаж. В начале 2000-х гг. Бюджетный кодекс закрепил принцип самостоятельности, который должен был выполняться в первую очередь за счет местных налогов. Но состав местных налогов в эти годы был уменьшен до пяти налогов, а затем их круг вообще был сокращен до трех: сейчас в местный бюджет поступают лишь земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговые сборы. То есть муниципальные образования стали полностью зависимы от межбюджетных трансфертов и отчислений от регулирующих налогов, так как местные налоги занимают лишь 15 % в доходах местных бюджетов.

Финансовая самостоятельность муниципального образования определяется наличием собственных доходов, в отношении которых органы местного самоуправления могут определять направления их расходования. Однако понятие «собственные доходы» в Российской Федерации трактуется неоднозначно. На международном уровне рекомендовано относить к собственным доходам бюджетов только финансовые средства, полученные в результате принятия местными властями собственных решений (Конгресс местных и региональных властей).

Ст. 47 старой редакции Бюджетного кодекса РФ (1998 г.) определяла собственные доходы бюджетов как «виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации». Предположительно к этому определению в состав закрепленных налогов включаются налоги, отнесенные Налоговым кодексом к налоговой компетенции муниципальных образований. В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса собственные доходы – это налоговые доходы; неналоговые доходы; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций [2, ст. 47]. Иначе говоря, собственные доходы местного самоуправления – это все доходы, поступающие в местный бюджет за исключением финансовой помощи.

На практике на всех стадиях бюджетного процесса – от составления до исполнения бюджета – не проводят различия в способах поступления доходов в бюджет. Это объясняется тем, что в бюджетной классификации доходов бюджетов нет разделения на собственные и регулирующие доходы. А при определении суммы собственных доходов публично-правового образования руководствуются положениями действующего Бюджетного кодекса.

Оценку собственных доходов бюджета во взаимосвязке с доходами и расходами бюджета рассмотрим на примере города Казань. В таблице 1 представлена информация о сумме и удельном весе собственных доходов в общей сумме доходов г. Казани.

Собственные доходы бюджета города в 2013-2014 гг. уменьшились, что связано с сокращением всех межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций). В целом по Российской Федерации собственные доходы местных бюджетов, напротив, увеличились на 8,8 % [3]. При этом в местных бюджетах 69 субъектов

Российской Федерации произошел рост собственных доходов (в 2012 г. лишь в 40 субъектах).

Так же представляется интересным определение доли расходов, финансируемых за счет собственных доходов бюджетов (табл. 2).

На основании данных таблицы 2 следует, что расходы бюджета города не финансируются в полном объеме за счет собственных средств местного бюджета. Очевидно, что в данной ситуации невозможно исполнение принципа правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в части исполнения обязательств, возникающих в связи с решением вопросов местного значения, за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций).

В России местные бюджеты остро нуждаются в межбюджетных трансфертах из вышестоящих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Так, в 2012-2013 гг. межбюджетные трансферты (за исключением субвенций) занимали существенную долю – 46,6 % и 46,1 % соответственно в общей сумме собственных доходов бюджетов. То есть межбюджетные трансферты – это почти половина собственных доходов местного самоуправления, и они никак не могут повлиять на их выделение. В Казани эта цифра ниже 40 % в 2011-2012 гг. и лишь 23 % в 2013 г. Однако это скорее исключение, чем правило: в 2013 г. в 39 субъектах Российской Федерации удельный вес данных межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов превышал среднее значение по России. Самая высокая доля их отмечается в местных бюджетах Тюменской области (80 %) в 2012 г. и Сахалинской области (78,3 %) в 2013 г. [4].

Таблица 1
Сумма и удельный вес собственных доходов в доходах бюджета г. Казани в 2012-2014 гг.

Вид дохода	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Всего доходов, в млн. руб. из них:	24468,3	21844,8	21659,3
собственные доходы бюджета, в млн. руб., в т.ч.:	21173,4	17849,2	16011,4
– налоговые доходы	9091,3	10219,2	9212
– неналоговые доходы	3542,2	3517,7	3891,3
– безвозмездные поступления (без учета субвенций)	8539,9	4112,3	2908,1
Уд. вес собственных доходов в общей сумме доходов, в %	86,53	81,71	73,92

Таблица 2
Доля расходов, финансируемых за счет собственных доходов бюджета г. Казани

Наименование показателя	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Собственные доходы бюджета, в млн. руб.	21173,4	17849,2	16011,4
Расходы, в млн. руб.	23787,9	23552	22051
Доля расходов, финансируемых за счет собственных доходов, в %	89,01	75,79	72,61

Отметим так же целевой характер основной части межбюджетных трансфертов, в то время как доля дотаций местным бюджетам в целом по России составляла 28 % в 2013 г. Это говорит о том, что органы местного самоуправления могут повлиять на направления использования лишь трети части межбюджетных трансфертов. В городе Казани эта цифра и того меньше: не более 1 %. Все это говорит о несоблюдении принципа свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции, закрепленного в Страсбурге в 1985 г. [5, ст. 9]. Сложившаяся ситуация приводит к недостатку финансирования расходов на текущие и неотложные нужды при обязательном финансировании целевых расходов. В связи с чем для муниципальных образований все большее значение имеет проблема повышения пополняемости доходов бюджетов за счет налоговых и неналоговых доходов.

Что касается налоговых доходов, в местные бюджеты зачисляются два вида налоговых поступлений: местные налоги и отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов (ранее называемые регулирующие налоги). С 1 января 2005 г., исключив понятие «регулирующие доходы» законодатель допустил, что все виды налоговых доходов, зачисляемые в бюджеты, признаются собственными доходами, что нельзя признать верным. Согласно налоговому законодательству, разница между ними в методе их взыскания: по местным налогам органы местного самоуправления принимают решения самостоятельно (в рамках действия положений Налогового кодекса), а в отношении федеральных и региональных налогов они не влияют на порядок их отчислений, данный процесс полностью регулируется Российской Федерацией или регионами.

Согласно ст. 15 Налогового кодекса РФ, к местным налогам относятся земельный налог, налог на имущество физических лиц и с 2014 г. – торговый сбор [6, ст. 12.4]. Установление иных местных налогов и сборов не допускается. Так же Кодексом устанавливаются полномочия органов местного самоуправления, в том числе по введению налога, что является не правом, а обязанностью. В то же время полномочия по установлению местных налогов ограничиваются рамками федерального законодательства. Так, в Налоговом кодексе Российской Федерации закреплено, что налоговая база и налоговые льготы, основания и порядок их применения могут устанавливаться законодательным органом муниципального образования. Иные элементы определяются непосредственно Кодексом: ставки, льготы, пределы сроков уплаты. Муниципальное образование может изменить их лишь в сторону уменьшения. Это позволяет сделать вывод о «вторичности» полномочий органов местного самоуправления по налогообложению. А наличие у федерального законодателя полномочий по установлению льгот на

местные налоги приводит к неспособности муниципальных образований финансировать возложенные на них расходные обязательства.

Неналоговые доходы могут выступить резервом для увеличения доходной базы местных бюджетов, однако, как показывает анализ отчетных данных, пока они не приносят ожидаемых результатов. Так, в г. Казани доля неналоговых доходов в 2014 г. составила лишь 18 %, увеличившись почти на 5 п.п. по сравнению с 2011 г. Основную сумму неналоговых доходов бюджета города составляют доходы от использования муниципального имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Проверки, проводимые органами государственного и муниципального финансового контроля, каждый год выявляют проблемы в сфере распоряжения муниципальным имуществом и имущественными правами. Так, не всегда оформлены правоустанавливающие документы на земельные участки, выявляются случаи нецелевого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, устанавливаются факты несвоевременного внесения и занижения стоимости арендной платы при сдаче площадей спортивных учреждений в аренду коммерческим структурам и другие нарушения [7].

Итак, ограниченные полномочия органов местного самоуправления в области собственных налоговых доходов, низкая доля неналоговых доходов, сильная зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов – все это говорит о несоблюдении принципа финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации.

Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 3 августа 1983 г. № 31-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3823.
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2014 г. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – URL: <http://www.minfin.ru>
4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ по состоянию на 1 января 2013 г., на 1 января 2014 г. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – URL: <http://www.minfin.ru>

5. Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824. – п. 4, ст. 12.
7. Отчет о работе Счетной палаты Республики Татарстан в 2014 году // Официальный сайт Счетной палаты Республики Татарстан. – URL: <http://www.sprt.ru>

Financial Autonomy as a Guarantee of Sustainable Development of a Municipal Financial Entity (as Exemplified by Kazan)

M. Yu. Garafieva
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper deals with constitutional principle of financial autonomy of local government bodies. The author comes to the conclusion that local budgets depend greatly on inter-budget transfers and cannot function by means of their own income. The research has shown failure to abide by the principle of financial autonomy in the Russian Federation.

Key words: budget income, own income of local budgets, financial autonomy, local taxes, non-tax revenues, inter-budget transfers.

