

## **Проблемы укрепления самостоятельности муниципалитетов путем фискальной стабилизации местных бюджетов**

**Афанасьева Марина Александровна**

*аспирантка*

*Институт экономики Российской Академии наук, Москва, Россия*

*goncharova\_m@list.ru*

Согласно теории бюджетного федерализма оптимальная модель формирования местных бюджетов изначально подразумевает адекватное соотношение объема расходных и доходных полномочий. Однако на практике всегда существуют разрывы между расходными полномочиями и возможностями получения доходов для их реализации. Решение проблемы обеспеченности органов местного самоуправления финансовыми ресурсами возможно двумя путями: посредством перераспределения финансовых ресурсов, централизованных в федеральном бюджете, и использования налоговых инструментов. Использование налоговых инструментов способствует повышению заинтересованности муниципалитетов в проведении активной самостоятельной бюджетной политики по наращиванию собственных доходов. Однако сегодня органы местного самоуправления сталкиваются со слабой развитостью собственной налоговой базы, с несоответствием темпов роста расходных полномочий и налоговых поступлений и, наконец, с низкими объемами поступлений налогов, отнесенных действующим законодательством к категории местных. В результате реформирования налоговой системы произошло существенное сужение налоговой базы местных бюджетов. Это явилось предпосылкой усиления зависимости органов местного самоуправления от субъектов федерации. Так, в 2006 году только 9% поселений имели минимальный объем дотаций от 0 до 9% и только 2% вообще не имеют дотаций, в структуре доходов бюджетов остальных поселений финансовая помощь составляет от 50 до 100%.

Нами был проведен анализ динамики и структуры доходов бюджетов органов местного управления Тамбовской области за 2005-2006 годы, согласно которому налоговые доходы в структуре доходов местных бюджетов в 2006 году составляли всего 24,2%. По сравнению с 2005 годом в прошедшем году произошло уменьшение уровня налоговой составляющей на 4,2 п.п. Сокращение налоговых поступлений связано со снижением поступлений по земельному налогу, уменьшением нормативов зачисления налога на доходы физических лиц, зачислением акцизов на вина и пиво, производимых на территории Российской Федерации и налога на добычу полезных ископаемых в бюджет субъекта Федерации.

Как показала практика 2006 года структура доходов бюджетов разных типов муниципальных образований области различна. Для муниципальных районов и городских округов характерны большие объемы безвозмездных поступлений от бюджетов других уровней (80,2% от суммы доходов) в связи с передачей на этот уровень значительного объема государственных полномочий, а, соответственно, и субвенций для их выполнения. В бюджетах городских округов, тем не менее, существенный удельный вес имеют налоговые доходы (29,2% от общих доходов). Налоговый потенциал городских округов выше, чем других муниципальных образований, в связи с более высокой степенью их экономического развития. Доходы городских и сельских советов на 51,7% формируются за счет дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из бюджетов других уровней, налоговые доходы составляют - 38,3% от общей суммы доходов.

Доля местных налогов (земельного налога и налога на доходы физических лиц) в структуре доходов муниципалитетов Тамбовской области невелика. Бюджетообразующими налогами являются законодательно закрепленные за местными бюджетами налог на доходы физических лиц и единый налог на вмененный доход, в 2006 году они на 94,6% и 83% соответственно формируют налоговые доходы муниципальных районов и городских округов. Налоговые доходы городских и сельских поселений также на 46,8% формируются за счет налога на доходы физических лиц.

Поступления земельного налога составляют 37,8% от суммы доходов бюджетов, налога на имущество физических лиц - 13,1%.

Повышение значения налоговых доходов как источника финансирования органов местного самоуправления может быть достигнуто путем повышения эффективности налогового администрирования, которое на сегодняшний момент сопряжено с определенными трудностями.

Земельный налог в силу низкой мобильности призван обеспечивать достаточно стабильное поступление средств в местные бюджеты. Исчисление с 2006 года его на основе кадастровой стоимости земельного участка не принесло ожидаемого эффекта. Необходимо усовершенствование методики кадастровой оценки земельных участков, разработка механизма индексирования налоговой базы в определенных пределах, пересмотр перечня юридических лиц, имеющих льготы по данному налогу.

Налог на имущество физических лиц в структуре налоговых доходов муниципальных образований Тамбовской области составляет всего 2,9%. В развитых странах налоги на собственность являются основой доходной части местных бюджетов. В России же увеличение роли имущественных налогов при формировании доходов местных бюджетов планируется с введением налога на недвижимость. На настоящий момент трудности с введением налога связаны с отсутствием единого государственного кадастра объектов недвижимости, создание которого планируется завершить лишь к 2011 году. Сегодня увеличить поступления от налогов на имущество в местные бюджеты возможно было бы приданием налогу на имущество организаций статуса местного налога.

Налог на доходы физических лиц в бюджетах местных органов самоуправления Тамбовской области составляет 62,5% налоговых доходов. Сложности с администрированием данного налога связаны с применением налогоплательщиками «серых схем» при выплате «теневого» заработной платы. Инструментом увеличения поступлений по данному налогу должна стать легализация заработной платы, в первую очередь за счет повышения минимального размера оплаты труда.

Поступления от единого налога на вмененный доход составляют 20% налоговых доходов местных бюджетов. Инструментом регулирования в данном случае может являться оперирование верхними границами значения К2. Установление не только понижающего, но и повышающего значения К2 позволит наиболее плотно учесть степень дифференциации каждого из факторов, влияющих на результат предпринимательской деятельности. Право самостоятельного определения его значения муниципальными районами и городскими округами предоставит им эффективный инструмент не только регулирования собственных доходов, но и развития малого бизнеса.

Единый сельскохозяйственный налог, к сожалению, не стал значительным источником налоговых доходов местных бюджетов. Поступления его в местные бюджеты Тамбовской области, в 2006 году составили всего 0,15% всех доходов. Проблемы в сложности перехода на данный вид налогового режима, убыточности сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Таким образом, решение проблемы нехватки собственных средств органов местного самоуправления видится нам, во-первых, в совершенствовании налогового законодательства. Во-вторых, в создании единого государственного кадастра объектов недвижимости, что позволит передать органам местного самоуправления налог на недвижимость. В-третьих, в увеличении поступлений от налога на доходы физических лиц, что даст действительно ощутимый приток финансовых ресурсов органам местного самоуправления и позволит наконец-то сделать эффективным местное самоуправление в Российской Федерации, обеспечив его самостоятельность.