

## ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ СОБСТВЕННОЙ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

---

---

**В** настоящее время в бюджетном процессе РФ важной задачей является принятие мер по финансовому обеспечению муниципальных образований. Объясняется это малым объемом самостоятельных доходов муниципалитетов. Это влечет за собой необходимость выделения средств (в виде дотаций, субсидий или субвенций) из регионального бюджета. Так, например, в соответствии с Заключением Счетной Палаты РФ по отчету Правительства РФ об исполнении федерального бюджета за 2006 г.

объем межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов местным бюджетам на реализацию вопросов местного значения составил 445,7 млрд. руб. Иными словами, лишь 58,6% доходной базы местных бюджетов составляли их собственные налоговые и неналоговые поступления. Следовательно, именно за счет дотаций и субсидий из региональных бюджетов покрывается значительная часть расходов на территории муниципальных образований.

Малый объем самостоятельных доходов вкупе с ограниченным объемом межбюджетных трансфертов влечет еще одно негативное последствие для самих муниципальных образований: значительная часть доходов (около 44%) расходуется на выплату заработной платы и оплату коммунальных услуг, в то время как, например, на инвестиционные цели расходуется не более 2,7%.

Из всего вышесказанного следует закономерный вывод: необходимо укреплять собственную доходную базу муниципальных образований.

Данный тезис является ключевым в настоящей статье, в рамках которой, на примере Нижегородской области, будут исследованы как уже принятые федеральной и региональной властью меры, так и возможные способы укрепления доходной базы муниципалитетов; будет исследован как опыт Нижегородского региона, так и опыт других субъектов Федерации в области принятия мер по укреплению самостоятельности бюджетов муниципалитетов.

Итак, обозначив задачи, вернемся к нашему тезису: необходимо укреплять собственную доходную базу муниципальных образований.

Данный тезис, однако, не является открытием. Подобная необходимость существовала в России на протяжении достаточно долгого периода времени. Сначала своим распоряжением от 3 апреля 2006 г.,<sup>1</sup> а затем и распоряжением от 8 августа 2009 г.,<sup>2</sup> Правительство РФ предприняло попытку создать условия для укрепления финансовой самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

Насколько будет эффективна правительственная Концепция от 2009 г., покажет время, а несостоятельность Концепции от 2006 г. уже доказана цифрами. Так, в 2006 г. 46 % местных доходов в Нижегородской области (а именно, 12 950 млн. руб.) составили трансферты из областного бюджета.<sup>3</sup> В 2007 году безвозмездные перечисления из областного бюджета соста-

вили 50,3% (или 15 261,6 млн. руб.)<sup>4</sup>. В 2008 г. 48,7% доходов местных бюджетов составили субсидии и дотации из областного бюджета, что в денежном выражении составило 17 951,7 млн. руб.<sup>5</sup> В 2009 г. межбюджетные трансферты из бюджета Нижегородской области составили уже 28 726,5 млн. руб.<sup>6</sup>

Насколько изменило ситуацию с межбюджетными трансфертами в Нижегородской области принятие новой правительственной концепции в 2009 году? Так, в 2010 г. объем перечислений из областного бюджета в местные составил 31 999,9 млн. руб.<sup>7</sup> В 2011 г. объем трансферт превысил 40 371,3 млн. руб.,<sup>8</sup> а в 2012 г., в соответствии с Законом «Об областном бюджете», он составит 30 679,1 млн. руб.<sup>9</sup>

Приведенные цифры показывают, что ни о какой самостоятельности местных бюджетов говорить на данный момент не приходится. Это наводит на мысль о том, что меры, принятые Правительством РФ, не принесли ожидаемого результата.

Однако вернемся к исходному тезису: необходимо укреплять самостоятельную доходную базу местных бюджетов. Увеличив доходы муниципальных образований, государство получит возможность сохранять значительные средства на региональном уровне, направляя их на решение задач, стоящих перед субъектами федерации, тем самым, обеспечивая определенную самостоятельность местных бюджетов.

23 января 2008 г. в Совете Федерации Федерального Собрания РФ прошел круглый стол «Об укреплении доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации по реализации полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов». Участники круглого стола пришли к выводу, что стабильная экономическая база деятельности органов местного самоуправления не сформирована, а значит, муниципалитеты фактически не имеют возможности (а точнее, не обладают достаточными ресурсами) для решения стоящих перед ними задач. Предложены также и пути решения данной проблемы:

- перераспределение долей отчислений от федеральных налогов и сборов в местные бюджеты;

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 годах и плане мероприятий по ее реализации» // СЗ РФ. – 2006. – № 15. – Ст. 1640.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 г. № 1123-р «О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г.» // СЗ РФ. – 2009. – № 33. – Ст. 4129.

<sup>3</sup> Информация комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по бюджету и налогам о результатах мониторинга гл. 2 Закона Нижегородской области «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области». – С. 11.

<sup>4</sup> Там же. – С. 12.

<sup>5</sup> Там же. – С. 13.

<sup>6</sup> Закон Нижегородской области от 14.11.2008 № 153-З «Об областном бюджете на 2009 г.». – Ст. 16.

<sup>7</sup> Закон Нижегородской области от 11.12.2009 № 245-З «Об областном бюджете на 2010 г.». – Ст. 13.

<sup>8</sup> Закон Нижегородской области от 21.12.2010 № 209-З «Об областном бюджете на 2011 г.». – Ст. 12.

<sup>9</sup> Закон Нижегородской области от 26.12.2011 № 194-З «Об областном бюджете на 2012 г.». – Ст. 13.

– установление нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов.

Нельзя, однако, сказать, что предложенные меры не реализованы на настоящий момент. Так, основы формирования доходов бюджетов муниципальных образований установлены как Бюджетным Кодексом РФ, так и Законом Нижегородской области «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области». В соответствии с данными нормативными правовыми актами, в местные бюджеты поступают местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) в полном объеме, а также определенный процент по нормативу от федеральных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (например, 10% от налога на доходы физических лиц<sup>10</sup>, 35% от единого сельскохозяйственного налога).

Однако, как показывает практика, эти меры не способствуют дальнейшему укреплению самостоятельной доходной базы субъектов. Так, например, размер трансферт в бюджет города Нижнего Новгорода в 2012 г. составил 4 176,8 млн. руб., при общем доходе в 15 339,2 млн. руб.<sup>11</sup>

Безусловно, увеличение процента отчислений от федеральных налогов в местные бюджеты не является решением проблемы. Следовательно, нужно искать новые способы укрепления доходной базы муниципалитетов.

В рамках данного исследования мы рассмотрим три таких способа:

- регулирование установления налоговых льгот муниципалитетами;
- самообложение граждан;
- сокращение расходов на содержание органов местного самоуправления.

Итак, как уже было сказано, земельный налог, являясь местным, в полном объеме поступает в бюджет соответствующего муниципального образования. Эти же муниципальные образования обладают правом вводить льготы на земельный налог для определенных категорий лиц. По данным Управления Федеральной Регистрационной Службы по Нижегородской области, 90% льгот по земельному налогу установлено именно решениями органов местного самоуправления<sup>12</sup>. Возникает закономерный вопрос: а есть ли необходимость

во всех этих налоговых льготах? Иными словами, необходимо регулировать данные налоговые льготы.

В этой связи целесообразно было бы разработать модельный порядок эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом финансовых индикаторов. Критериями оценки эффективности должны являться:

1) обеспечение экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в расширении приоритетных направлений хозяйственной деятельности и стимулирование участников реализации программ социально-экономического развития муниципального образования;

2) создание экономических условий для реализации инновационной и инвестиционной деятельности;

3) создание благоприятных экономических условий для предприятий, применяющих труд социально незащищенных категорий населения.

Помимо введения модельного порядка видится необходимым также введение процедуры запрета рассмотрения проектов решений, которые бы предусматривали введение или пролонгацию налоговых льгот без оценки их эффективности.

Подобный модельный порядок был предложен комитетом по бюджету и налогам Законодательного Собрания Нижегородской области еще в 2008 г. В своем постановлении данный представительный орган государственной власти рекомендовал органам местного самоуправления предусмотреть оценку бюджетной и социальной эффективности налоговых льгот<sup>13</sup>.

Была ли данная рекомендация принята к сведению и воплощена в жизнь или нет? К сожалению, подобная информация является недоступной. Однако с учетом вышеприведенных цифр трансфертных отчислений в местные бюджеты в Нижегородской области, вызывает сомнение, что данная мера действует.

Второй способ, который может способствовать укреплению самостоятельной доходной базы муниципалитетов — самообложение граждан. Возможность установления подобных разовых платежей, взимаемых с граждан на нужды муниципальных образований, предусмотрена федеральным законодательством<sup>14</sup>, и, по мнению комитета по налогам и бюджету Законодательного Собрания Нижегородской области, является эффективной мерой (в особенности в сельских по-

<sup>10</sup> См.: Закон Нижегородской области «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области» от 6 октября 2008 г. № 135-З. – ч. 1 ст. 4.

<sup>11</sup> Решение Городской Думы города Нижнего Новгорода от 14 декабря 2011 г. № 181 «О бюджете города Нижнего Новгорода».

<sup>12</sup> Письмо УФРС от 18 февраля 2008 г. № 07-10/03102.

<sup>13</sup> Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 26 июня 2008 г. № 1072-IV «О результатах мониторинга главы 2 Закона Нижегородской области «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области». – П. 3.

<sup>14</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – Ст. 3822.

селениях). Так, органы местного самоуправления эффективно применяют самообложение на территории Московской области, Ленинградской области, Архангельской, Калужской, Ярославской, Орловской областей, Краснодарского края, Республики Саха (Якутия), Костромской, Курганской областей, Кабардино-Балкарской Республики и других субъектах<sup>15</sup>.

Еще в 2008 г. Законодательное Собрание Нижегородской области рекомендовало органам местного самоуправления выступить с инициативой проведения сходов граждан и использования средств самообложения для решения местных вопросов<sup>16</sup>. Однако, на данный момент нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих самообложение граждан, нет.

В этой связи представляется интересным опыт Пермского края, где разработаны и действуют методические рекомендации по применению самообложения граждан в муниципальных образованиях, которые устанавливают цели самообложения и подробнейшим образом регулируют этапы данного процесса<sup>17</sup>.

Представляется, что принятие подобных нормативных правовых актов в Нижегородской области было бы полезным с позиции укрепления самостоятельности муниципалитетов в решении местных вопросов и осуществления возложенных на них функций.

Наконец, эффективной мерой является уменьшение расходов на содержание органов местного самоуправления. Так, в Нижегородской области, расходы на заработную плату работников органов местного самоуправления составляют в среднем 3 679,3 тыс. руб. в год., из которых 2 837 тыс. руб. покрывается за счет субсидий из областного бюджета<sup>18</sup>.

Из этого следует необходимость оптимизации численности штата сотрудников названных органов.

В этой связи показателен пример Ростовской области, где соответствующая муниципальная реформа началась в 2002 г.

В результате проведенной реформы численность государственных служащих на 1000 человек населения Ростовской области сократилась до 0,4. Подобный итог впечатляет, учитывая, что в целом по России такое соотношение составляет 1,2, а в Нижегородской области — 3,7 (по данным на 2008 год).

Результат проведенной муниципальной реформы впечатляет еще и тем, что, по данным экспертизы, проведенной ГУ — Высшая Школа Экономики по запросу Министерства экономического развития РФ, реформа позволила Ростовской области подняться на 2-е место в России по уровню качества государственного управления.

Безусловно, оптимизация штата благотворно повлияла и на бюджеты муниципалитетов Ростовской области. Так, штат органов муниципальных образований в Ростовской области определяется по следующим показателям:

- перечень основных полномочий исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;
- определяемые в соответствии с перечнем полномочий функции исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления;
- определяемые экспертным путем средние трудозатраты на выполнение возложенных на органы местного самоуправления функций<sup>19</sup>.

Что касается Нижегородской области, то на данный момент расходы на содержание органов местного самоуправления, безусловно, регулируются рядом нормативно-правовых актов<sup>20</sup>, однако они не определяют штатную численность муниципальных служащих.

<sup>15</sup> Е.г. Решение совета депутатов городского поселения Лотошино Лотошинского муниципального района Московской области от 26 февраля 2010 г. № 43/4 «Об утверждении положения о самообложении граждан на территории городского поселения Лотошино»; Решение Совета депутатов муниципального образования Киришский муниципальный район Ленинградской области от 16 ноября 2005 г. №2/10.

<sup>16</sup> Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 26 июня 2008 г. № 1072-IV «О результатах мониторинга главы 2 Закона Нижегородской области «О межбюджетных отношениях в Нижегородской области». – П. 4.

<sup>17</sup> Приказ министерства регионального развития Пермского края от 1 августа 2011 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по применению самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края».

<sup>18</sup> Решение комитета по бюджету и налогам Законодательного Собрания Нижегородской области от 21 июля 2009.

<sup>19</sup> Постановление Законодательного Собрания Ростовской области от 30 октября 2007 №2116 «Методическое рекомендация по установлению штатной численности аппаратов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области».

<sup>20</sup> Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 24.11.2008 №555 «О нормативах формирования расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) Нижегородской области»; Закон Нижегородской области от 3.08.2007 №99-3 «О муниципальной службе в Нижегородской области»; Закон Нижегородской области от 03.10.2008 №133-3 «О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Нижегородской области».

Из этого следует, что существует острая необходимость в целях оптимизации штата органов местного самоуправления (а, следовательно, и в целях укрепления самостоятельности местных бюджетов) разработать соответствующие методические рекомендации.

Итак, было рассмотрено три меры, направленные на увеличение доходов муниципалитетов: самообложение граждан, регулирование налоговых

льгот и оптимизация расходов на содержание органов местного самоуправления. В настоящее время ни одна из этих мер на территории Нижегородской области не реализована (по крайней мере — в должной степени), хотя соответствующие проекты представлялись с 2006 г., а также имеется положительный опыт других регионов по применению данных мер.

#### **Библиографический список:**

1. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Л.А. Окунькова, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. — М., 1994.
2. Правовая реформа: концепции развития российского законодательства / Редколл.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский, М.Я. Булошников. — М., 1995.
3. Концепции развития российского законодательства / Редколл.: Л.А. Окуньков, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Орловский. — М., 1998;
4. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. — М., 2004.
5. Концепции развития российского законодательства. — М.: Эксмо, 2010.
6. Проект «Общее дело». Лето-2010. [http://www.1tv.ru/sprojects\\_edition/si5761/fi5125](http://www.1tv.ru/sprojects_edition/si5761/fi5125) (дата обращения — 30.10.2011); Заключение Общественной комиссии по расследованию причин и последствий природных пожаров в России в 2010 г. [http://www.yabloko.ru/mneniya\\_i\\_publicatsii/2010/09/14](http://www.yabloko.ru/mneniya_i_publicatsii/2010/09/14) (дата обращения — 30.10.2011).

#### **References (transliteration):**

1. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Pod red. L.A. Okun'kova, Yu.A. Tikhomirova, Yu.P. Orlovskogo. — М., 1994.
2. Pravovaya reforma: kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Redkoll.: L.A. Okun'kov, Yu.A. Tikhomirov, Yu.P. Orlovskiy, M.Ya. Buloshnikov, — М., 1995.
3. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Redkoll.: L.A. Okun'kov, Yu.A. Tikhomirov, Yu.P. Orlovskiy, — М., 1998.
4. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva / Pod red. T.Ya. Khabrievoy, Yu.A. Tikhomirova, Yu.P. Orlovskogo, — М., 2004.
5. Kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva. — М.: Eksmo, 2010.
6. Proekt «Obshchee delo». Leto-2010. [http://www.1tv.ru/sprojects\\_edition/si5761/fi5125](http://www.1tv.ru/sprojects_edition/si5761/fi5125) (data obrashcheniya — 30.10.2011); Zaklyuchenie Obshchestvennoy komissii po rassledovaniyu prichin i posledstviy prirodnykh pozharov v Rossii v 2010 g. [http://www.yabloko.ru/mneniya\\_i\\_publicatsii/2010/09/14](http://www.yabloko.ru/mneniya_i_publicatsii/2010/09/14) (data obrashcheniya — 30.10.2011).