

И. Стародубровская, М. Славгородская

Предложения по закреплению доходных источников за местными бюджетами (на основе расчетов по четырем субъектам Российской Федерации)

В настоящей записке представлены возможные варианты закрепления доходных источников за муниципальными образованиями, рассчитанные на основе анализа бюджетных данных по четырем субъектам Российской Федерации - Амурской области, Республике Чувашии, Саратовской области и Свердловской области – при условии регулирования их расходных полномочий в соответствии с проектом новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Расчеты производились на основе прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации, представленного Министерством финансов Российской Федерации в составе материалов к проекту Закона о федеральном бюджете на 2003 год. Основные выводы из проведенного анализа сводятся к следующему.

1. Расчеты, производимые на основе разграничения расходов и закрепления доходных источников по уровням бюджетной системы в целом, не учитывают реальную дифференциацию доходного потенциала как между различными регионами, так и между муниципальными образованиями внутри отдельных субъектов Федерации. Тем самым принимаемые на их основе решения могут привести к чрезмерному превышению доходов над расходами как по отдельным муниципальным образованиям, так и по консолидированным муниципальным бюджетам в рамках регионов в целом. Причем анализ показал, что именно последняя проблема выступает наиболее явным ограничителем закрепления доходных источников за местными бюджетами. Так, при закреплении доходов в соответствии с расчетами по уровням бюджетной системы в целом, почти в 1/5 муниципальных образований в Свердловской области образуется профицит, и по консолидированному муниципальному бюджету уровень покрытия расходов превышает 100%. Превышение доходов над расходами в профицитных муниципалитетах оказывается больше, чем потребность в финансовой помощи в муниципальных образованиях, где расходы выше доходов. При этом необходимо учитывать, что ситуация в Свердловской области отражает тенденции, характерные для группы наиболее финансово обеспеченных регионов, и аналогичные проблемы могут возникать еще в 20-25 субъектов РФ.
2. Закрепление доходных источников, обеспечивающее отсутствие масштабного профицита местных бюджетов в наиболее финансово обеспеченных регионах в условиях 2003 г., представлено в Таблице 1р. При этом в различных предлагаемых вариантах закрепление подоходного налога производится как пропорционально контингенту, так и с выделением гарантированной и выравнивающей части. В последнем случае гарантированная доля определяется в процентах от контингента налога, а выравнивающая формируется на основе подушевого перераспределения между всеми муниципальными образованиями в

¹ Использовалась методика определения расходных полномочий, предложенная экспертами Центра фискальной политики.

рамках региона². Те из предложенных вариантов, которые предусматривают сохранение за местными бюджетами налога на вмененный доход, исходят из целесообразности его полного закрепления за муниципальным уровнем (за исключением отчислений во внебюджетные фонды) с одновременным расширением прав местных органов власти по регулированию данного режима налогообложения.

3. Однако, если принимать во внимание среднесрочные тенденции динамики муниципальных расходов, то закрепление доходных источников, представленное в Таблице 1р, может сопровождаться появлением значительного профицита на муниципальном уровне в трех-пятилетней перспективе не только по наиболее финансово обеспеченным, но и по более широкому кругу регионов. Снижение муниципальных расходов в среднесрочной перспективе связано с двумя основными факторами:
- i. завершением реформы ЖКХ в части перехода к полной оплате населением жилищно-коммунальных услуг и прекращения дотирования текущих расходов предприятий ЖКХ из местного бюджета;
 - ii. завершением реформы здравоохранения, связанной с более полным внедрением механизмов страховой медицины и прекращением финансирования соответствующих статей расходов из местных бюджетов.

В результате снижение расходов местных бюджетов по четырем анализируемым регионам может составить от 24 до 33%, в среднем – 26,5%. В Таблице 2р представлено закрепление доходных источников за местными бюджетами, учитывающее среднесрочные тенденции в динамике муниципальных расходов.

4. При переходе от анализа местных бюджетов в целом к анализу бюджетов поселений и муниципальных районов ситуация принципиально меняется. Дело в том, что проблема превышения доходов над расходами в первую очередь характерна для городов и поселков городского типа, которые с высокой степенью вероятности будут отнесены к городским округам. Соответственно, если для бюджетов городских округов основной проблемой является ограничение профицита, то для поселений и муниципальных районов – это проблема разделения дефицита между двумя бюджетными уровнями. В Таблице 3р представлены различные варианты закрепления доходных источников за бюджетами муниципальных районов и поселений. Варианты 1.1., 2.1., 3.1. и 4.1. предусматривают полное закрепление местных налогов на уровне поселений, варианты 1.2., 2.2., 3.2. и 4.2. – разделение земельного налога между бюджетами поселений и муниципальных районов в пропорции 50/50. На уровне поселений предполагается закрепление подоходного налога только пропорционально контингенту, поскольку значительное

² Другими словами, закрепление выравнивающей части означает, что соответствующая часть подоходного налога в обязательном порядке зачисляется в фонд финансовой поддержки на региональном уровне и распределяется на основе подушевых трансфертов между муниципальными образованиями соответствующего уровня.

перераспределение налоговых поступлений от муниципальных образований с развитой налоговой базой при закреплении выравнивающей части даже на очень низком уровне приводит к существенному профициту. Во всех вариантах разделение дефицита происходит таким образом, чтобы при завершении реформы здравоохранения и реформы ЖКХ ни на уровне поселений, ни на уровне муниципальных районов не возникало значительного превышения доходов над расходами.

5. В случае, если закрепление доходных источников за муниципальными образованиями будет осуществляться на основе прогноза на 2003 г., без учета среднесрочной перспективы, наиболее предпочтительным из предлагаемых вариантов можно считать вариант 2, при условии разделения доходных источников между бюджетами поселений и муниципальных районов в соответствии с вариантом 2.2. При использовании предлагаемого подхода:
- i. создается возможность более полного финансирования муниципальных расходов, чем в вариантах 1 и 3;
 - ii. обеспечивается большая диверсификация закрепляемых доходных источников, чем в вариантах 3 и 4;
 - iii. обеспечивается большая равномерность поступления налогов и, тем самым, упрощаются проблемы управления местным бюджетом на уровне поселений по сравнению с вариантом 2.1.

Если в качестве базовых будут рассматриваться варианты, учитывающие среднесрочные тенденции изменения муниципальных расходов, более предпочтительным представляется вариант 6.

6. Оценки последствий введения механизма отрицательного трансферта в четырех анализируемых регионах в соответствии с подходами, предусмотренными в новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», представлены в Таблице 4р³. Механизм отрицательного трансферта рассмотрен применительно к варианту 1 закрепления доходных источников за муниципальными образованиями (Таблица 1р). Анализ показал, что в четырех регионах отрицательный трансферт может быть введен в 13 муниципальных образованиях. При этом:
- только в 3 из них существует превышение доходов над расходами, в остальных за счет закрепленных доходных источников до введения отрицательного трансферта покрывается от 28 до 79% расходов;

³ Действие механизма отрицательного трансферта рассматривалось применительно к местным бюджетам в целом, без разделения на муниципальные районы и поселения. Однако результаты анализа достаточно репрезентативны. Из 13 рассматриваемых муниципальных образований 11 с высокой степенью вероятности будут отнесены к городским округам, поэтому разделение на два уровня не внесет существенных корректив в полученные результаты.

- в результате введения отрицательного трансферта снижение уровня покрытия расходов муниципальных образований составляет от 0,4 до 9,7%, в среднем – 3,4%;
- лишь в одном случае из 13 введение отрицательного трансферта позволяет решить проблему профицита бюджета муниципального образования.

Таким образом очевидно, что введение отрицательного трансферта далеко не во всех случаях способно решить проблему превышения доходов над расходами. Более того, этот механизм вряд ли будет введен хотя бы в одном из четырех анализируемых регионов, поскольку его позитивное влияние на межбюджетные отношения в данных регионах не наблюдается.

Таблица 1р. Варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами на основе расчетов по прогнозным данным за 2003 г. по четырем регионам

	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Налог на доходы физических лиц	40% от контингента	25% - гарантированная, 25% - выравнивающая часть	70% от контингента	40% - гарантированная, 40% - выравнивающая часть
Налоги на товары и услуги				
Местные лицензионные сборы	100%	100%	100%	100%
Налоги на совокупный доход				
Единый налог (упрощенный)	30%	30%	0%	0%
Единый налог (вмененный)	90%	90%	0%	0%
Налоги на имущество				
Налог на имущество физических лиц	100%	100%	100%	100%
Налог на имущество предприятий	50%	50%	0%	0%
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	100%	100%	100%	100%
Платежи за пользование природными ресурсами				
<i>Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых</i>	100%	100%	100%	100%
Земельный налог	100%	100%	100%	100%
Прочие налоги, пошлины и сборы				
Транспортный налог	50%	50%	50%	50%
Государственная пошлина	40%	40%	40%	40%
Налог на рекламу	100%	100%	100%	100%
Неналоговые доходы местных бюджетов (включая 100% арендной платы за землю)	100%	100%	100%	100%

Таблица 2. Варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами на основе оценки расходов после завершения реформы ЖКХ и реформы здравоохранения по четырем регионам

	5	6
Налог на доходы физических лиц	20% от контингента	20% - гарантированная, 20% - выравнивающая часть
Налоги на товары и услуги		
Местные лицензионные сборы	100%	100%
Налоги на совокупный доход		
Единый налог (упрощенный)	30%	30%
Единый налог (вмененный)	90%	90%
Налоги на имущество		
Налог на имущество физических лиц	100%	100%
Налог на имущество предприятий	50%	0%
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	100%	100%
Платежи за пользование природными ресурсами		
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100%	100%
Земельный налог	100%	100%
Прочие налоги, пошлины и сборы		
Транспортный налог	50%	50%
Государственная пошлина	100%	40%
Налог на рекламу	100%	100%
Неналоговые доходы местных бюджетов (включая 100% арендной платы за землю)	100%	100%

Таблица 3р. Варианты закрепления доходных источников за бюджетами муниципальных районов и поселений

Налоги	Вариант 1			Вариант 2			Вариант 3			Вариант 4							
	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	Бюджет поселений	Бюджет районов	Бюджет поселений	Бюджет районов					
	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений	Бюджет поселений					
Налог на доходы физических лиц	40%	0%	25%	15%	15%	25/25%*	0%	10/25%*	15%	70%	0%	50%	20%	40/40%*	0%	20/40%*	20%
Налоги на товары и услуги																	
Местные лицензионные сборы	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	100%
Налоги на совокупный доход																	
Единый налог (упрощенный)	30%	0%	15%	15%	30%	0%	0%	15%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Единый налог (вмененный)	90%	0%	75%	15%	90%	0%	0%	75%	15%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Налоги на имущество																	
Налог на имущество физических лиц	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Налог на имущество предприятий	50%	0%	50%	0%	50%	0%	0%	50%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Платежи за пользование природными ресурсами																	
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100%	0%	0%	100%	100%	0%	0%	0%	100%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Земельный налог	0%	100%	50%	50%	0%	100%	0%	50%	50%	0%	100%	0%	50%	0%	100%	0%	50%
Прочие налоги, пошлины и сборы																	
Транспортный налог	50%	0%	25%	25%	50%	0%	0%	25%	25%	50%	0%	50%	0%	50%	0%	50%	0%
Государственная пошлина	40%	0%	0%	40%	40%	0%	0%	0%	40%	40%	0%	0%	40%	40%	0%	0%	40%
Налог на рекламу	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%
Неналоговые доходы местных бюджетов	45%	55%	50%	50%	45%	55%	55%	50%	50%	45%	55%	50%	50%	45%	55%	50%	50%

* Гарантированная/выравнивающая часть

**Таблица 4р. Результаты использования механизма отрицательного
трансферта по четырем регионам**

<i>Регион</i>	<i>Муниципальное образование</i>	<i>Сумма доходов до введения отрицательного трансферта (тыс. рублей)</i>	<i>Величина отрицательного трансферта (тыс. рублей)</i>	<i>Сумма доходов после введения отрицательного трансферта (тыс. рублей)</i>	<i>Доля покрытия расходов до введения отрицательного трансферта (%)</i>	<i>Доля покрытия расходов после введения отрицательного трансферта (%)</i>
Амурская область	г.Зея	125050,5	7210,1	117840,4	27,6	27,2
	Зейский район	97894,7	9359,0	88535,7	36,1	35,0
	Тындинский район	101159,6	4122,3	97037,3	50,9	49,9
Чувашская республика	г.Чебоксары	897143,7	158941,8	738201,9	67,4	60,4
	г.Канаш	72642,8	3930,2	68712,6	43,7	42,8
	г.Новочебоксарск	286411,1	67443,0	218968,1	70,2	60,5
Саратовская область	г.Балаково	567360,6	83523,9	483836,7	72,9	66,0
	г.Саратов	1943905,0	146463,8	1797441,2	79,4	75,0
Свердловская область	г.Верхняя Салда	186620,8	1203,9	185416,9	73,0	72,7
	г.Красноурьинск	300509,8	24093,7	276416,1	104,7	96,8
	г.Нижний Тагил	1366553,5	5359,0	1361194,6	107,0	106,6
	г.Екатеринбург	4826640,7	122127,6	4704513,1	103,9	101,3
	пгт.Пелым	14689,0	815,9	13873,1	51,5	50,1