

Самойлов Александр Александрович, магистрант,
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»,
г. Тольятти

Константинович Дмитрий Александрович,
кандидат экономических наук,
ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»,
г. Тольятти

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И МЕТОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: публикация посвящена проблемам реализации методов формирования доходной части бюджетов муниципальных образований в России в условиях, как действующих ограничений, заданных сложившейся практикой централизации источников налоговых доходов, основанной на действующих подходах федеральной бюджетной и налоговой политики, так и имеющихся стимулов совершенствования инвестиционного климата на местном уровне.

Ключевые слова: местные бюджеты; налогооблагаемая база; инвестиционный климат; муниципально-частное партнерство; территория опережающего развития; специальный инвестиционный контракт.

Финансовая деятельность публично-правовых образований в Российской Федерации осуществляется с использованием определенного набора методов, в качестве которых в научной литературе по вопросам управления государственными и муниципальными финансами рассматриваются приемы и способы, при помощи которых органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют формирование, распределение и использование централизованных денежных фондов.

В связи с тем, что местные бюджеты представляют собой централизованные денежные фонды муниципальных образований, деятельность органов местного самоуправления по формированию их доходной части основана на применении методов формирования соответствующих фондов. К числу методов формирования централизованных денежных фондов относятся: принудительное безвозмездное изъятие денежных средств; добровольно-возвратное привлечение денежных средств; получение денежных средств за счет реализации платных муниципальных услуг; получение денежных средств от реализации и использования муниципального имущества [1].

Метод принудительного безвозмездного изъятия денежных средств реализуется путем взимания местных налогов и сборов, а также иных обязательных платежей, не предполагающих встречного движения стоимости, например, штрафов, взимание которых в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях отнесено к ведению органов местного самоуправления и подведомственных им организаций. Удельный вес значимости применения данного метода для формирования доходной части местных бюджетов указывает на его наибольшую актуальность в системе аналогичных методов: через налоговый механизм в бюджеты муниципальных образований поступает до 90 % суммарного объема их доходов.

Добровольно-возвратное привлечение денежных средств предполагает кредитование (бюджетное либо банковское) и размещение муниципальных займов путем выпуска муниципальных облигаций. Пополнение доходной части местного бюджета указанных



методами может быть направлено на решение следующих задач: пополнение остатков средств на счетах местного бюджета и получение средств для реализации капиталоемких муниципальных проектов.

Пополнение остатков средств на счетах бюджета муниципального образования направлено на ликвидацию так называемого кассового разрыва, возникающего вследствие несовпадения сроков поступления в бюджет доходов от налогов и иных обязательных платежей со сроками осуществления бюджетных ассигнований, что, как правило, имеет место в начале финансового года. То есть, погашение кредитов и займов, привлеченных на вышеуказанные цели, с уплатой процентов по ним, осуществляется за счет средств налоговых и иных доходов, зачисляемых в соответствующий бюджет в плановом порядке.

Реализация органами местного самоуправления инвестиционных проектов осуществляется в целях решения вопросов местного значения, под которыми в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований. К числу таких проектов относятся проекты создания либо реконструкции объектов социальной, инженерной (коммунальной), транспортной и иной инфраструктуры местного значения. В связи со значительной капиталоемкостью таких проектов, муниципальные заимствования для их реализации носят в основном долгосрочный характер (5 лет и более). Одновременно, учитывая, в основном, социально-ориентированный характер функционирования таких объектов, получение муниципальными образованиями дохода от их использования в объемах, достаточных для погашения кредитов и займов, привлеченных для их создания либо модернизации, как правило, не предполагается. В связи с этим, ключевым условием кредитоспособности муниципального образования на рынке долгосрочных финансовых заимствований является стабильность формирования доходной части местного бюджета за счет иных источников в объемах, достаточных для обслуживания и погашения заёмно-кредитных обязательств, за вычетом бюджетных расходов текущего характера. Именно возможность принятия инвестиционных решений, реализация которых за счет собственных средств местного бюджета выходит за пределы очередного бюджетного периода, является, на наш взгляд, ключевым критерием финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Данное обстоятельство влечет за собой необходимость постановки и достижения муниципальным образованием цели развития источниковой базы бюджетных доходов, как налоговых, так и неналоговых. Основными видами неналоговых доходов местных бюджетов являются:

- доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями;
- часть прибыли муниципальных предприятий, подлежащая зачислению в местный бюджет в соответствии с решением о бюджете на очередной финансовый год и (либо очередной финансовый год и плановый период двух следующих за ним лет), принятым представительным органом муниципального образования;
- доходы от пользования и распоряжения муниципальным имуществом, включая: продажу земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, на торгах; продажу нежилых зданий, помещений и иных объектов, включенных в программу приватизации; передачу объектов муниципальной собственности во владение и (или) пользование частным лицам путем заключения договоров аренды, концессионных соглашений, и иных сделок, не противоречащих гражданскому законодательству.

Относительно расширения налогооблагаемой базы муниципальных образований можно отметить следующее. В соответствии с Частью I Налогового кодекса РФ, к местным налогам отнесены: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор.



Поступления от этих налогов являются собственными доходами местного бюджета. Одновременно, в местные бюджеты, по нормативам, определенным бюджетным законодательством Российской Федерации, подлежат зачислению федеральные налоги от источников, расположенных на территории муниципального образования. Так, норматив отчисления в местные бюджеты налога на доходы физических лиц (НДФЛ) составляет 15 %. Следовательно, муниципальные образования экономически заинтересованы, как в сохранении существующих рабочих мест, так и в возникновении новых рабочих мест, а также и в повышении уровня оплаты труда персонала хозяйствующих субъектов. Положительная динамика данных показателей зависит, преимущественно, от уровня инвестиционной и деловой активности в муниципальном образовании, которая, в свою очередь, определяется инвестиционным климатом на соответствующей территории.

Методы участия муниципальных образований в создании благоприятного инвестиционного климата урегулированы в законодательстве Российской Федерации об инвестиционной деятельности [5]. К таким методам Федеральным законом «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», принятым в 1999 году, были отнесены:

- установление субъектам инвестиционной деятельности льгот по уплате местных налогов;
- защита интересов инвесторов;
- предоставление субъектам инвестиционной деятельности не противоречащих законодательству Российской Федерации льготных условий пользования землей и другими природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения.

В дальнейшем законодательная основа участия муниципальных образований в инвестиционной деятельности была расширена за счет принятия федеральных законов о концессионных соглашениях (2005 год) и о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве (2015 год).

Данными законами созданы правовые условия для вовлечения в хозяйственный оборот объектов муниципального имущества, в том числе временно неиспользуемых, а также требующих вложений в целях их реконструкции (модернизации). При этом факторами увеличения налогооблагаемой базы муниципальных образований в рамках реализации механизма концессионного соглашения и муниципально-частного партнерства являются:

- во-первых, вложение частных инвестиций в создание, модернизацию объектов муниципального имущества;
- во-вторых, уплата концессионерами, частными партнерами налогов в местный бюджет в процессе эксплуатации объекта концессионного соглашения, соглашения о муниципально-частном партнерстве.

Одновременно, модернизация объектов муниципального имущества, влекущая за собой повышение энергоэффективности зданий, объектов коммунальной инфраструктуры, и др., способствует снижению издержек на их эксплуатацию, что в дальнейшем (в случаях, когда в силу закона либо по условиям соглашения объект подлежит возврату инвестором в муниципальную казну) будет означать сокращение бюджетных расходов на содержание указанных объектов.

В целях создания благоприятных условий для развития экономики муниципальных образований вне сферы оборота муниципальной собственности, российским государством также предприняты определенные законодательные шаги.



Так, Федеральный закон «Об особых экономических зонах» предусматривает возможность создания особых экономических зон (ОЭЗ) четырех типов: промышленно-производственные ОЭЗ; технико-внедренческие ОЭЗ; туристско-рекреационные ОЭЗ; портовые ОЭЗ. Целями создания ОЭЗ выступают развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализации их результатов, производство новых видов продукции. Учитывая, что земельные участки в пределах территории ОЭЗ, предназначенные для осуществления деятельности их резидентов, находятся в государственной либо муниципальной собственности и предоставляются резидентам ОЭЗ в аренду с правом последующего выкупа, создание ОЭЗ создает условия для роста поступлений земельного налога в местный бюджет. Также, успешная реализация проектов резидентами ОЭЗ ведет к образованию базы налога на прибыль, основная доля которого поступает в региональный бюджет, а затем может быть частично перераспределена в местные бюджеты через механизм межбюджетных трансфертов.

Для городских поселений и городских округов, которые в установленном порядке признаны монопрофильными муниципальными образованиями I категории (то есть находящимися в наиболее сложной социально-экономической ситуации), в 2014 году была предусмотрена возможность получения статуса территории опережающего развития (ТОР).

В соответствии с федеральным законом [11] организации, получившие статус резидента ТОР, получают льготы по уплате земельного налога, налога на имущество организаций (ставка 0 %) и налога на прибыль (ставка 2 % в течение первых 5 лет и 13 % – после истечения 5-летнего периода нахождения налогоплательщика в статусе резидента ТОР).

Требованиями к резидентам ТОР являются: осуществления производственной и иной деятельности (кроме торговой, финансовой и посреднической) согласно утвержденному перечню по Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности (ОКВЭД); вложение не менее 20 млн. руб. инвестиций и создание не менее 20 новых рабочих мест в первый год деятельности в статусе резидента ТОР; регистрация в качестве юридического лица в данном муниципальном образовании, отсутствие филиалов за его пределами.

Так, по состоянию на конец I полугодия 2024 года, деятельность в качестве резидентов ТОР «Тольятти» осуществляли 69 компаний. Суммарный планируемый объем инвестиций по проектам составил более 41 млрд. руб. (включая НДС). В рамках реализации проектов запланировано создание более 11 тыс. рабочих мест. Всего за время функционирования ТОР резидентами создано 9 945 рабочих мест в различных отраслях экономики. Фактический объем инвестиций, вложенных в реализацию проектов резидентами ТОР на вышеуказанную дату составил 33 638 млн. руб.

Также, в Федеральный закон «О промышленной политике в Российской Федерации» в 2019 году была введена глава 2.1 «Специальный инвестиционный контракт». По специальному инвестиционному контракту одна сторона – инвестор в предусмотренный этим контрактом срок обязуется за счет собственных и (или) привлеченных средств реализовать инвестиционный проект по внедрению или разработке и внедрению технологии, позволяющей осуществлять производство промышленной продукции, конкурентоспособной на мировом уровне, в случае включения такой технологии в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень современных технологий. Другая сторона – совместно Российская Федерация, и субъект Российской Федерации, и муниципальное образование в пределах своих полномочий в течение срока действия специального инвестиционного контракта обязуются обеспечивать стабильность условий ведения хозяйственной деятельности для инвестора и применять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные



специальным инвестиционным контрактом в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» (далее – Закон № 69-ФЗ, Закон), федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с осуществлением инвестиций на основании соглашения о защите и поощрении капиталовложений (далее также – соглашение). Согласно ч. 1 ст.6 Закона, соглашение о защите и поощрении капиталовложений заключается с организацией, реализующей проект, при условии, что такое соглашение предусматривает реализацию нового инвестиционного проекта в одной из сфер российской экономики, за исключением определенных сфер и видов деятельности, так как: игорный бизнес; производство табачных изделий, алкогольной продукции, жидкого топлива; добыча сырой нефти и природного газа, в том числе попутного нефтяного газа (ограничение неприменимо к инвестиционным проектам по сжижению природного газа); оптовая и розничная торговля; и другие.

Интерес муниципального образования выступать в качестве стороны соглашения, наряду с повышением уровня инвестиционной активности на своей территории, заключается в возможности:

1) получения в муниципальную собственность созданных инвестором объектов сопутствующей инфраструктуры – то есть объектов транспортной, энергетической, коммунальной, социальной, цифровой инфраструктур, используемых как в целях реализации инвестиционного проекта, так и в иных целях (п. 13 ч. 1 ст. 2 Закона);

2) реконструкции за счет средств инвестора объектов, находящихся в муниципальной собственности, которые в соответствии с условиями соглашения отнесены к объектам обеспечивающей (необходимой исключительно для целей проекта) и сопутствующей инфраструктуры.

Подытоживая всё вышесказанное, можно сделать вывод о том, что на федеральном уровне в настоящее время созданы необходимые правовые и организационные условия для экономического развития муниципальных образований, обеспечивающего возможность расширения налогооблагаемой базы как ключевого источника формирования доходной части местных бюджетов. В то же время, объем поступлений от закрепленных источников собственных налоговых доходов составляет примерно 15 % суммарного объема налоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно данным Минфина России, доля межбюджетных трансфертов без учета субвенций в собственных доходах муниципальных образований составляет 51 % [3] Данное обстоятельство не позволяет говорить о сколь-нибудь значимом уровне финансовой автономии муниципальных образований. В связи с этим, по нашему мнению, муниципальная финансовая политика в настоящее время может рассматриваться, в основном, в качестве производной от финансовой политики соответствующего региона – субъекта Российской Федерации.

Список литературы:

1. Бесчеревных В.В. Финансовое право / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М., 2017. – 475 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федер. Закон [принят Гос.Думой 17.07.1998] // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
3. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru> (Дата обращения: 31.07.2024).



4. Налоговый кодекс Российской Федерации (Часть I): Федер.Закон [принят Гос.Думой 17.07.1998] // Собрание законодательства РФ, № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

5. Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений: Федер. Закон [принят Гос.Думой 15.07.1998] // Собрание законодательства РФ, 01.03.1999, № 9, ст. 1096.

6. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федер. Закон [принят Гос.Думой 08.07.2005] // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3127.

7. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер.Закон [Принят Гос.Думой 01.07.2015] // Собрание законодательства РФ, 20.07.2015, № 29 (часть I), ст. 4350.

8. О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации: Федер.Закон [Принят Гос.Думой 19.03.2020] // Собрание законодательства РФ, 06.04.2020, № 14 (часть I), ст. 1999.

9. О концессионных соглашениях: Федер.Закон [принят Гос.Думой 06.07.2005] // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. II), ст. 3126.

10. О промышленной политике в Российской Федерации: Федер. Закон [принят Гос.Думой 16.12.2014] // Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, № 1 (часть I), ст. 41

11. О территориях опережающего развития в Российской Федерации: Федер.Закон [принят Гос.Думой 23.12.2014] // Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, № 1 (часть I), ст. 26.

