

*Н. Н. Шохин*

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ УПРАВЛЕНИЯ ДОХОДНЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

В соответствии с действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» главной задачей органов муниципальной власти является обеспечение жизнедеятельности проживающего на территории образования населения (ст. 1, 2). Для успешного решения данной задачи в том же законодательном акте сформулирована экономическая основа местного самоуправления, которую составляют: находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований (ст. 49 ФЗ). Таким образом, именно муниципальное имущество, средства муниципальных бюджетов, имущественные права муниципальных образований можно обоснованно рассматривать в качестве экономической основы доходных ресурсов муниципального образования. Другими значимыми составляющими доходных ресурсов любого муниципального образования, на наш взгляд, являются природные ресурсы, интеллектуальные ресурсы, акционерный капитал юридических лиц всех форм собственности, имущество и денежные средства физических лиц, ликвидные ценности (картины, драгоценности, музейные экспонаты и т. д.), находящиеся и проживающие на территории данного муниципального образования. При этом население муниципального образования непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, управляет собственными доходными ресурсами для решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1 ФЗ).

Главный вывод на основании вышеизложенного: понятие экономической основы местного самоуправления (в нашей терминологии – доходных ресурсов муниципального образования) и необходимость управления этими ресурсами в интересах населения муниципального образования – это положения и требования действующего Закона Российской Федерации.

Рассмотрим сущность и причины некоторых современных проблем управления доходными ресурсами муниципального образования.

Научные исследования ученых и специалистов, выводы представителей государственных и муниципальных органов власти свидетельствуют, что муниципальные образования в РФ имеют лишь от 9 до 22% собственных налоговых поступлений в доходной базе своих муниципальных бюджетов.

---

### **ШОХИН**

**Николай Николаевич**

– канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и технологии производственных процессов Вологодского государственного технического университета, докторант кафедры управления и планирования социально-экономических процессов экономического факультета СПбГУ. Автор 23 научных публикаций. Сфера научных интересов – экономическое развитие России, проблемы реформирования экономики, проблемы и пути совершенствования региональной экономики.

© Н. Н. Шохин, 2005

Практика Вологодской области, на основе изучения исполненных бюджетов за период 1995–2004 гг., показывает, что из 28 муниципальных образований только 2 (городов Вологды и Череповца) являются самодостаточными по доходам и расходам, а остальные – более 90% – хронически дотационными. Они ежегодно финансируются из фонда финансовой поддержки муниципальных образований в областном бюджете. Причем в отдельные годы объем данного фонда составлял до 50% расходной части бюджета области.

Ненормальность (в первую очередь с позиций требований экономической науки управления) подобных межбюджетных отношений, главным критерием чего является стабильная недостаточность собственных доходных ресурсов у большинства российских муниципальных образований для выполнения определенных ФЗ задач, определяет основную проблему местного самоуправления и обуславливает актуальность и острую необходимость разработки методологии, экономических механизмов увеличения до требуемого уровня доходной части бюджета каждого муниципального образования на основе управления соответствующими собственными доходными ресурсами.

Необходимо отметить, что дотационность – не только особенность местных бюджетов регионов РФ. Автором статьи «Межправительственные финансовые отношения...» Хейкки Лойкканеном проведены исследования структуры доходной части муниципалитетов в странах с федеративным устройством и в унитарных государствах. Установлено, что доля собственных налоговых доходов на местном уровне колеблется от 10 до 80%, доля дотаций – от 10 до 85%, а низкая доля неналоговых доходов для всех стран изменяется в пределах от 0 до 23%.<sup>1</sup>

В целях выработки обоснованных предложений по механизму управления доходными ресурсами муниципального образования нами исследована структура и динамика изменения доходной части областного консолидированного и муниципальных бюджетов Вологодской области за период с 1995 г. по настоящее время. Получены следующие результаты.

### **1. Консолидированный бюджет области КБО**

1. Доля отраслей промышленности составляет от 52 до 70% налоговых доходов. Это означает, что более половины доходной части бюджета региона является продуктом капитализации основных производственных фондов предприятий всех форм собственности, занятых в отраслях промышленного производства и участвующих через налогообложение в бюджетном процессе Вологодской области (в том числе предприятия, расположенные на территории других субъектов РФ, но зарегистрированные в области или являющиеся структурными подразделениями вологодских юридических лиц).

2. Доля трех налогов – на прибыль, подоходного с физических лиц, на имущество – обеспечивает 70–80% доходной части. То есть обоснованный прогноз и управление поступлениями этих налогов в бюджеты гарантирует стабильность исполнения бюджетных обязательств органами власти.

3. Тенденции в изменении структуры КБО:

а) значительное увеличение доходной части – с 8,9 млрд руб. в 2000 г. до 21,9 млрд руб. в 2004 г. (более чем в 2 раза). Таким образом, произошел существенный рост финансовых возможностей органов государственной и муниципальной власти региона для исполнения своих обязательств;

б) устойчивый процесс незначительного уменьшения удельного веса отраслей промышленности с одновременным стабильным ростом в доходной части отраслей материально-технического снабжения и сбыта, строительства, общественного питания, торговли, т. е. повышение удельного веса отраслей, являющихся компонентами муниципального сектора региональной экономики, вследствие чего увеличивается доходная база муниципальных бюджетов. Другим благоприятным следствием данной тенденции

является увеличение рабочих мест, капитализация доходов населения внутри региона, благоприятные возможности для решения острых социальных проблем – обеспечения современным жильем, качественным питанием, удовлетворения ежедневных бытовых запросов населения по месту проживания;

в) принципиальные структурные изменения доходной части:

- налог на прибыль – уменьшение с 47,9% (2000 г.) до 37,8% (прогноз 2005 г.), т. е. на 10%, или в 1,3 раза;
- подоходный налог – увеличение с 14,4% (2000 г.) до 34,4% (прогноз 2005 г.), т. е. на 20%, или в 2,4 раза;
- налог на имущество – увеличение с 4,3% (2000 г.) до 5,5% (прогноз 2005 г.), т. е. на 1,2%, или в 1,3 раза.

Сокращение влияния в доходной части бюджета любого уровня (федерального, регионального, муниципального) налога на прибыль приводит к следующим результатам:

1) уменьшается зависимость налоговых поступлений от колебаний мировых цен (в частности, цен на продукцию металлургической отрасли – характерно для Северстали – главного налогоплательщика Вологодской области; цен на нефть и газ – характерно для доходов федерального бюджета), таким образом обеспечивается стабильность бюджетного процесса;

2) минимизируется влияние конъюнктурных действий менеджмента градообразующих налогоплательщиков, которые, в соответствии с действующим законодательством, самостоятельно представляют бухгалтерский баланс экономической деятельности предприятия, «управляя» показателем прибыли;

3) в соответствии с положениями действующей 25 главы Налогового кодекса РФ, а также учитывая малую долю (2,5%) зачисления налога на прибыль в бюджет муниципальных образований, налог на прибыль теряет текущее значение и стратегическую перспективу для большинства муниципальных бюджетов.

Увеличение доли подоходного налога свидетельствует о следующем:

1) происходит рост фонда оплаты труда в структуре затрат. С одной стороны, увеличение доходов работающего населения – это положительный социальный эффект с позиции органов власти, с другой – реальный эффективный способ увеличения доходной части бюджета региона (субъекта, муниципального образования) путем 13%-ного налогообложения ФОТ, а также посредством капитализации денежных средств населения через платные услуги, торговлю;

2) практическое увеличение ФОТ в структуре затрат невозможно без сокращения других компонентов затрат, в частности, материальных и прочих затрат. Выполнить это возможно лишь в условиях профессиональных действий менеджмента предприятий и региональных органов власти на основе реализации научно обоснованных инновационных процессов. Указанные элементы являются обязательными для стабильного обеспечения социально-экономического развития любого региона.

Совокупное повышение влияния в доходной части бюджета имущественных налогов – подоходного и на имущество – гарантирует стабильность прогноза, исполнения и увеличения налоговой составляющей бюджетного процесса.

## **II. Бюджет муниципального образования**

1. В половине муниципальных образований Вологодской области более 25% налоговых доходов составляют поступления от объектов лесопромышленного комплекса (ЛПК). Это отражает специфическую особенность инфраструктуры доходных ресурсов области. Кстати, сохраняющий до настоящего времени значительную долю в консолидированном бюджете области текущего года налог на прибыль – 37,8%, в бюджетах

муниципальных образований в среднем – 21%, делает бюджеты неустойчивыми и плохо прогнозируемыми по исполнению.

2. Три налога – подоходный, на прибыль, на имущество – составляют 90% доходной части. Причем доля подоходного налога доходит до 60% и вместе с налогом на имущество (так же, как в развитых капиталистических странах) они составляют прочную основу настоящего и будущего доходной части муниципальных бюджетов (МБ).

На основании вышеизложенных выводов обоснованы следующие предположения по управлению доходными ресурсами муниципальных образований:

1. Управление стоимостью основных амортизируемых фондов предприятий всех форм собственности.

Очевидным фактом современной российской экономики является заниженная (неадекватная рыночной по объему и потребительским качествам выпускаемой готовой продукции) стоимость основных фондов предприятий. Основными причинами данной ситуации являются: приватизация обосновывала экономическую целесообразность занижения цены; современные работодатели стремятся уменьшить налогооблагаемую базу налога на имущество, а также получать высокие дивиденды из формируемой прибыли (причем достаточно распространенным является «управление прибылью» – на момент выплаты дивидендов предприятие высокорентабельно, через несколько месяцев оно становится низкорентабельным и даже убыточным); действующее законодательство передало право оценки и переоценки основных фондов хозяйствующему субъекту и не определило механизма контроля и ответственность за объективность регулярно предоставляемых предприятиями итогов финансово-хозяйственной деятельности. Профессиональные сотрудники региональных органов государственной статистики обоснованно предлагают принять федеральный закон, определяющий полномочия органов статистики по проверке получаемых, а хозяйствующих субъектов – по ответственности за объективность предоставляемых материалов. Востребованным для обеспечения стабильного развития каждого предприятия на основе амортизационных технологий является находящийся на рассмотрении в Государственной Думе РФ Закон «О восстановлении основного капитала».

Заниженная стоимость основных производственных фондов не позволяет сформировать необходимый для восстановления и технологического развития предприятия амортизационный фонд и ФОТ, т. е. сдерживает доходы работающих. Указанные обстоятельства способствуют сохранению высоких материальных и прочих затрат, что в конечном счете ведет к экономическому кризису предприятия. Органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, органы муниципальной власти, используя существующее правовое поле и планируемую перспективу его совершенствования, могут и должны (в соответствии с требованиями федерального законодательства) управлять оценкой и переоценкой стоимости основных фондов. В результате обеспечиваются плановость, стабильность социально-экономического развития регионов (занятость, рентабельность, доходы населения, инвестиционные средства предприятий и т. д.), а также планируемое увеличение доходной части бюджетов за счет роста налога на имущество.

2. Стимулирование увеличения доли оплаты труда в структуре затрат путем осуществления новых научно обоснованных инновационных проектов, обеспечения на основе амортизационных технологий уменьшения материальных и прочих затрат.

Успешной современной формой работы по данной проблеме является трехстороннее сотрудничество органов власти, работодателей и представляющих интересы работников профсоюзов. Положительный опыт реализации спланированных, профессионально реализуемых инвестиционных проектов на объектах муниципальной собственности в большинстве муниципальных образований Вологодской области позволяет с оптимизмом прогнозировать перспективу данного управленческого воздействия на увеличение доходной

базы муниципальных ресурсов. В итоге повышаются доходы работающего населения, совершенствуется технология производства в интересах стабильного развития экономики предприятия и региона, что предполагает наличие управляемых показателей затрат, чистой прибыли, амортизационного фонда. Прогнозируемые показатели доходной части местных бюджетов, как правило, способствуют их фактическому исполнению вследствие обоснованного планирования подоходного налога.

3. Межрайонные пассажирские транспортные перевозки и объекты связи являются элементами инфраструктуры товарного производства региональной экономики, значимыми составляющими ее доходных ресурсов. Научными исследованиями за период 1998–2004 гг., которые были проведены кафедрой экономики и технологии производственных процессов ВоГТУ, установлена прямая зависимость: рост объемов пассажирских перевозок (объем услуг связи) обеспечивает адекватное увеличение объема инвестиций и повышение объемов товарного производства. Наши исследования проводились по группе муниципальных образований, расположенных вдоль федеральных трасс: Вологда – Новая Ладога, Вологда – Великий Устюг на базе экономических показателей, представленных региональным органом статистики. То есть управление доходными ресурсами муниципального образования на основе реализации инновационных проектов на объектах транспорта и связи обеспечивает рост товарного производства и инвестиционных вложений, увеличение доходов местных бюджетов, повышает комфортность проживания населения.

4. Проблему постоянной потребности российской экономики в инвестиционных ресурсах для достижения необходимого уровня бюджетной обеспеченности предлагается решать с использованием нетрадиционных источников: свободных денежных средств населения; залоговых фондов под ликвидные ценности (часть акционерного капитала, произведения искусств и т.д.). Объем свободных денежных средств населения Вологодской области, по нашим данным, соответствует годовому бюджету области. Органам власти необходимо разработать и реализовать механизм привлечения вышеуказанных средств с гарантиями экономической и социальной выгоды вложения для граждан, на условиях надежности инновационного проекта, под обязательства местного регионального бюджета.

Вышеуказанные предложения по управлению доходными ресурсами муниципальных образований теоретически обоснованы. Требуется разработать механизм их реализации, учитывающий характерные особенности конкретного региона, но имеющий два обязательных элемента: политическую волю руководителей органов государственной и муниципальной власти и профессиональный состав исполнителей инновационных проектов.

---

<sup>1</sup> Л о й к к а н е н Х. Межправительственные финансовые отношения: основа и практика в Северной Европе. Бюджетная политика регионов, городов и коммун на севере Европы: Тез. докл. II Международной научно-практической конференции. Петрозаводск, 2002. С. 34.