

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОТНЕСЕНИЯ ДОХОДОВ К ТОМУ ИЛИ ИНОМУ ВИДУ ИСТОЧНИКА ДОХОДА МЕСТНОГО БЮДЖЕТА

**РЫСМЕНДЕЕВ Б.ДЖ.**  
и.о. доцента КГЮА, к.ю.н.  
ualibrary@mail.ru

*В статье проводится анализ отнесения доходов к тому или иному виду источника дохода местного бюджета. В частности, соотношение собственных и регулирующих доходов. Рассматривается зарубежная практика по теме исследования.*

Проблема отнесения доходов к тому или иному виду источника дохода местного бюджета имеет как теоретическое, так и практическое значение. По сути соотношение собственных и регулирующих доходов является индикатором реальной самостоятельности местного бюджета. Для характеристики финансового состояния местных бюджетов следует на практике ввести показатель финансовой автономии местного бюджета, представляющая собой соотношение собственных доходов ко всей сумме текущих доходов за определенный период времени. Мировой опыт показывает, что в странах с развитой бюджетной системой тот показатель составляет от 56 до 90%.

Развитие собственных доходов повышает стабильность финансирования социально-бытовой сферы местного самоуправления, расширяет возможности для выделения части сверхплановых средств с целью покрытия дополнительных расходов. Объем этих доходов в принципе должен определяться величиной расходов, финансируемых в первоочередном порядке<sup>1</sup>.

Однако на практике при росте расходов удельный вес собственных доходов имеет тенденцию к понижению. Ситуация, когда расходы местных бюджетов увеличиваются, а объем собственных доходов сокращается, вызывает необходимость повышения роли регулирующих источников доходов местных бюджетов. Получается, что жесткая зависимость от регулирующих доходов подрывает принцип самостоятельности органов местного самоуправления в финансовой сфере<sup>2</sup>.

Нельзя не отметить и определенную остроту проблемы увеличения доходов местных бюджетов через местные налоги и сборы. «Доля регулирующих источников в структурах доходов городов, районов значительно увеличилась, что делает развитие экономики на местах еще более зависимым от желания вышестоящих властей. В этой ситуации органы местного самоуправления заинтересованы в правовом укреплении системы местных налогов как наиболее автономного источника доходов»<sup>3</sup>.

Увеличение доли местных налогов в структуре собственных доходов местного бюджета позитивно влияет на кредитоспособность муниципальных образований, поскольку позволяет проводить относительно независимую политику с опорой на местные налоговые источники. Безусловно, развитие собственных доходов повышает финансовую прочность муниципального образования. Как точно заметил С. Котляревский: «Самостоятельное хозяйство ведется только там, где есть самостоятельные доходные источники, которые и будут расходоваться с особым внимательностью и экономией»<sup>4</sup>.

В Европейской Хартии местного самоуправления в общей форме записано, что «по меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов» (ст.5). Проблема не только в том, какая должна быть эта часть, но и в том, что эти налоги и сборы органами местного самоуправления не могут устанавливаться, поскольку уже установлены действующим законодательством (земельный налог, налог на имущество и др.), хотя в Конституции КР (ст. 112) четко предусмотрено, что органы местного самоуправления самостоятельно вводят местные налоги и сборы.

<sup>1</sup> Овчинников И. Финансы местного самоуправления: проблемы укрепления доходной базы // Хоз. и право. 1998. №10. С. 125.

<sup>2</sup> Петров А. Проблемы самоуправления в городе // Власть. 1996. №12. С. 46.

<sup>3</sup> Брызгалин А.В., Бурдаков С.Г. Правовое регулирование порядка установления и взимания местных налогов и сборов // Финансы. №1. 1996. С. 30.

<sup>4</sup> Котляревский С.А. Как власть собирает средства и как их расходует (изложение законов о волостном бюджете). М., 1927. С. 9.

Как показывает зарубежная практика местного налогообложения доходы от местных налогов являются одним из наиболее важных источников доходов местных бюджетов. В структуре доходов местных бюджетов в Бельгии и Великобритании доходы от местных налогов превышают 20% всех бюджетных доходов, во Франции и Дании - выше 40%, а в США местные налоги составляют более 2/3 бюджета муниципалитета.

Представляется, что дело в не количестве местных налогов и сборов, а их значимости для нужд муниципальных образований. Отметим, что в разных странах их число неодинаково: от двух (в Великобритании) до 100 (в Бельгии), но состояние местных бюджетов практически ни чем не отличается.

Можно поддержать идею о том, что у муниципальных образований теоретически может быть даже один собственный, но реально доходный, налог (к примеру, налог на имущество). Заслуживающими внимания представляются соображения Прониной Л.А и некоторых других ученых об отнесении налога на имущества к местным налогам. Как известно, согласно ст. 31 Налогового кодекса КР от 17 октября 2008 года № 230 данный налог является местным. Основываясь на рассуждениях Прониной Л., приведем несколько убедительных, на наш взгляд, доводов, в частности:

- налог на имущество, как свидетельствует мировая практика, наиболее оптимален для взимания местными органами власти, которые могут эффективнее контролировать операции с недвижимостью, что будет способствовать лучшей собираемости данного налога;

- существующий рынок недвижимости не обеспечивает притока заметных доходов в бюджеты, поскольку система управления и налогообложения недвижимости не совершенна и не способствует реализации ее доходного потенциала - большая часть доходов от сделок с недвижимостью проходит через теневой сектор экономики;

- муниципальные образования получают стабильный источник собственных доходов и возможность финансировать социально-экономическое развитие своей территории<sup>5</sup>.

Другой способ получения налоговых поступлений заключается в том, что органам местного самоуправления предоставляется право взимать надбавки к общегосударственным налогам, размеры которых ограничиваются определенным пределом. Система «местных надбавок к общегосударственным налогам» получает все большую поддержку в кругу специалистов в области местного самоуправления, практиков. Подобный опыт имеется в зарубежных странах. Законодательство ФРГ предоставило право общинам самостоятельно устанавливать рассчитанную на основе базовой ставки сумму налога в соответствии с устанавливаемым ими особым коэффициентом (мультипликатором), величина которого колеблется от 290 до 650%, т.е. сумма налога может возрасти в 2,5-6,5 раза по сравнению с величиной, рассчитанной на основе базовой ставки. Метод применения мультипликаторов является эффективным инструментом муниципальной финансовой политики. При повышении ставки увеличиваются поступления в бюджет, а при ее снижении - создаются более выгодные условия для развития малого предпринимательства, привлечения инвестиций<sup>6</sup>.

Российской практике местного налогообложения известны случаи расширения финансовых возможностей муниципальных образований за счет введения дополнительных местных налогов и сборов, не предусмотренных действующим законодательством. Правовым основанием для расширения их перечня послужил пункт 7 Указа Президента РФ от 22.12.93 г. «О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 году»<sup>7</sup>. В условиях отсутствия четкого законодательного регулирования данного вопроса на федеральном уровне дополнительные виды местных налогов и сборов были введены в 1995 году в 66 регионах России, а в 1996 году уже в 75 субъектах Федерации<sup>8</sup>.

С 1 января 1997 г. отмеченный пункт указа признан утратившим силу указом Президента Российской Федерации от 18.08.96 г.<sup>5</sup>, а органам местного самоуправления предложено принять решение об отмене с указанного срока всех не предусмотренных федеральным законодательством местных налогов и сборов.

В прошлом, настоящем и, видимо, в обозримом будущем местные бюджеты не могли быть и не будут формироваться исключительно за счет налоговых поступлений. Учитывая ограниченность

<sup>5</sup> Пронина Л.И. Налог на недвижимость - местный налог// Юридический мир. 1999. №10. С. 44-49.

<sup>6</sup> Финансовая база местных органов власти западных стран. М., 1994. С. 25.

<sup>7</sup> Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. 1993. №52. Ст. 5074.

<sup>8</sup> Кошкин В.Н. О дополнительных налогах и сборах, вводимых органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления //Налог.вестник. 1997. №3. С. 34.

налоговых ресурсов, необходимо изыскивать иные возможности для укрепления финансовой основы местного самоуправления, в том числе и за счет развития неналоговых источников доходов. Органы местного самоуправления имеют право на получение платежей за пользование природными ресурсами, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

При недостаточности доходных источников, призванных обеспечить уровень минимального местного бюджета, органы государственной власти в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе законом доходных источников. В случаях, если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, органы государственной власти передают органам местного самоуправления иные доходные источники республиканского бюджета, при этом свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются. Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов органами государственной власти отчислений от общегосударственных налогов. Однако ни нормативы минимального местного бюджета, ни государственные социальные стандарты до сих пор органами государственной власти не разработаны и не приняты.

Тем самым, муниципальные образования в Кыргызстане поставлены в затруднительное положение: их финансовое благополучие зависит от собственных доходов, но недостаточность последних (даже для покрытия текущих расходов) приводит к увеличению регулирующих доходов в составе доходной части их бюджетов. Это позволяет говорить о дуалистическом характере процесса формирования финансовой базы местного самоуправления, внутренней ее противоречивости. Речь идет о самостоятельности формирования органами местного самоуправления своего бюджета, с одной стороны, а с другой - о практической их зависимости от регулирующих доходов и государственных дотаций, определяющих фактически пределы самостоятельности местной власти в этом процессе, обеспечивающих большую управляемость местного бюджета со стороны органов государственной власти.