

УДК 338.2
JEL: H6, H57, G18, G28, E02, E4

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Елена Борисовна Крылова¹, Мария Владимировна Беляева²

¹ АНО ВПО «Московский гуманитарный университет», Российская Федерация
111395, Москва, улица Юности, дом 5

² ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
125993, ГСП-3, г. Москва, Ленинградский просп., 49

¹ Доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономических и финансовых дисциплин
E-mail: elenaborisovna@ya.ru

² Старший преподаватель кафедры государственных и муниципальных финансов
E-mail: elenaborisovna@ya.ru

Поступила в редакцию: 15.04.2015 Одобрена: 21.05.2015

Аннотация. В статье освещаются проблемы, связанные с обеспечением финансовой устойчивости муниципальных образований. Рассматривается процесс совершенствования нормативно-правовой базы в бюджетном секторе экономики, обеспечивающий развитие финансовых отношений хозяйствующих субъектов на муниципальном уровне и способствующий достижению финансовой устойчивости муниципальных образований. Рассматривается ряд тезисов, составляющих теоретическую основу финансовой устойчивости муниципальных образований.

Ключевые слова: бюджетный сектор экономики, муниципальные образования, налоговые доходы муниципальных образований, финансовая устойчивость.

Для ссылки: Крылова Е. Б., Беляева М. В. Совершенствование процесса регулирования нормативно-правовой базы как направление обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. С. 64–68.

Необходимость совершенствования нормативно-правовых условий деятельности муниципальных образований обусловлена целым рядом причин. Начнем с того, что в положения действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) за период с 2000 г. вносились многочисленные изменения. Так, было принято 109 федеральных законов, вносящих изменения или приостанавливающих действие отдельных положений Кодекса. Процесс разработки и внесения многочисленных изменений объясняется меняющимися требованиями к правоотношениям хозяйствующих субъектов в условиях проводимой в России бюджетной реформы. Необходимость корректировки положений Кодекса вызваны процессом модернизации организационно-экономических отношений хозяйствующих субъектов на всех стадиях бюджета: планирования, исполнения и формирования отчетности.

С другой стороны, в основу процесса совершенствования поставлена задача оптимизации в сфере бюджетных отношений, успешное выполнение которой возможно обеспечить только при наличии стабильного, системного и удобного для использования нормативно-правового акта, положения которого полностью отвечают современным требованиям и способствуют развитию финансовых отношений на всех уровнях бюджетной системы и, в том числе, обеспечивают финансовую устойчивость муниципальных образований.

Важнейшим условием достижения финансовой устойчивости муниципальных образований является экономически обоснованное распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. Однако, данный тезис идет в разрез с действительностью, которая свидетельствует о том, что в настоящее время рас-

пределение налоговых доходов в соответствии с действующими классификационными признаками имеют недостаточно четкое теоретическое обоснование.

Описание правовых основ бюджета и бюджетного процесса должно быть изложено в такой форме, которая позволяет решить задачи государственной политики в области экономики и финансов: необходимо описать бюджетный процесс и реализовать комплексно отдельные новации; обеспечить большую стабильность норм бюджетного законодательства; провести масштабную работу по модернизации имеющейся нормативно-правовой базы в направлении технического уточнения норм, в том числе в части исключения утративших актуальность положений, пересмотра и уточнения положений в отношении структурных элементов и их взаимосвязей в соответствии с современными требованиями, предъявляемыми к основополагающим нормативно-правовым актам.

Для совершенствования взаимосвязей на федеральном, региональном и муниципальном уровне необходимо более глубоко и детально проработать положения о сбалансированности бюджетов в отношении определения и классификации источников финансирования, заимствований, эмиссии и обращения ценных бумаг, управления государственным и муниципальным долгом и др.

Требуют нового подхода и законодательного закрепления взаимоотношения участников и неучастников бюджетного процесса. Появились квази-участники бюджетного процесса, которые обладают отдельными бюджетными правами и обязанностями, они активно задействованы в функционировании системы государственного и муниципального управления, но при этом к участникам бюджетного процесса не относятся. Сохраняющийся подход, при котором положения нормативных актов распространяются только на участников бюджетного процесса, не позволяют осуществлять объективно регулирование взаимосвязей хозяйствующих субъектов с участниками бюджетного процесса. Все это не позволяет эффективно устанавливать порядок организации и осуществления бюджетного процесса органами представительной власти муниципальных образований, сдерживает развитие межбюджетных отношений, отрицательно сказывается на формировании доходов и финансовой устойчивости бюджета.

Одним из основных законодательных актов, регулирующих межбюджетные отношения является принятый 1.01.2005 г. Федеральный закон № 120-ФЗ от 20.08.2004 г. «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в

части регулирования межбюджетных отношений», в котором понятие регулирующих налоговых доходов было полностью упразднено. В то же время, в результате изменения критериев оценки «дотационности» регионов и муниципалитетов из ст. 47 БК РФ, было исключено понятие «собственные доходы» и внесены изменения, характеризующие собственные налоговые доходы бюджетов как налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах.

Таким образом, на основе действующих законодательных нормативно-правовых актов налоговые доходы, закрепленные за тем или иным уровнем бюджетной системы, на постоянной или кратковременной основах, являются собственными налоговыми доходами бюджетов.

В итоге, наполнение местных бюджетов происходит в основном за счет формально собственных, а на деле, федеральных и региональных налогов, и как следствие практически отсутствует возможность влияния местных органов власти на различные элементы этих налогов.

Как видится, в сложившихся условиях кроются риски, которые возможно минимизировать в результате внесения изменений в действующее законодательство. Ограниченность влияния на процесс формирования налоговой базы органов местного самоуправления (далее ОМСУ), выражающаяся в невозможности установления различных элементов налогообложения или их корректировки, ведет к снижению заинтересованности муниципальных органов в развитии налоговой базы муниципальных образований.

В процессе изучения данной проблемы, были сформулированы ряд тезисов, составляющих теоретическую основу финансовой устойчивости муниципальных образований.

На наш взгляд, закрепление тех или иных налогов за уровнями бюджетной системы Российской Федерации следует осуществлять с учетом возможности бюджета соответствующего уровня и в том числе муниципального бюджета не только планирования поступлений налоговых доходов, но и осуществления управления элементами этих налогов. Таким образом, предлагается классифицировать налоговые доходы по следующим признакам:

1. Доходы, элементами которых, соответствующие органы власти имеют право управлять. Они закрепляются за соответствующим бюджетным уровнем на постоянной основе.

Говоря о муниципальных образованиях, к ним относятся все местные налоги и единый налог на вмененный доход (далее ЕНВД). ОМСУ имеют возможность не только самостоятельно планировать и использовать доходы от данных налогов, но и управлять их отдельными элементами.

2. Доходы, элементами которых, соответствующие органы власти не имеют право управлять. Они также закрепляются за соответствующим бюджетным уровнем на постоянной основе.

К ним в системе местного самоуправления следует отнести налог на доходы физических лиц (далее НДФЛ), единый сельскохозяйственный налог (далее ЕСХН), государственную пошлину. Муниципалитеты имеют возможность планировать на перспективу поступления от данных налогов в собственные бюджеты и направления их расходования.

3. Доходы, подлежащие зачислению в бюджеты на временной основе.

В системе местного самоуправления к ним относятся следующие: налоговые доходы от федеральных и региональных налогов; доходы от налогов, взимаемых в связи с применением специальных налоговых режимов (далее СНР) налогообложения, зачисляемые в местные бюджеты по дополнительным нормативам; а также доходы от НДФЛ.

По указанным налогам и доходам местные органы власти имеют возможность планировать поступления и направления расходования лишь на очередной финансовый год.

На основе предложенных критериев, предлагается разделить налоговые доходы муниципальных образований на следующие виды: собственные, постоянно закрепленные и временно закрепленные.

К собственным налоговым доходам относятся доходы соответствующего уровня бюджетной системы, которые образуются в результате зачисления в бюджет налогов, принадлежащих тому же уровню налоговой системы, элементами которых, соответствующие органы власти имеют возможность управлять.

Постоянно закрепленные налоговые доходы закреплены за муниципальными образованиями в виде постоянно действующих нормативов отчислений от тех или иных налогов, однако соответствующие органы власти не имеют возможности управления элементами данных налогов.

В результате распределения налоговых доходов вышестоящего бюджета по временным нормативам образуются временно закрепленные налоговые доходы. По данным налогам ОМСУ не имеют возможности управлять их элементами и возможности планировать, даже на ближайшую перспек-

тиву поступлений от них, так как нормативы отчислений по данным налогам устанавливаются при утверждении вышестоящего бюджета на очередной финансовый год.

На основе данной классификации предлагается инструмент определения финансовой устойчивости муниципальных образований, с помощью которого можно наглядно отразить способность ОМСУ формировать сбалансированный местный бюджет. Таким инструментом является показатель абсолютной финансовой устойчивости, который определяется как относительное соотношение суммы собственных налогов местных бюджетов и общей суммы налоговых платежей.

$$\text{Фабс} = (\text{Дсн}/\text{Д(оснп)}) * 100\%,$$

где Дсн (собственные налоги) – местные налоги, ЕНВД; Д(оснп) (общая сумма налоговых платежей) – итоговая сумма налоговых платежей, зачисленная в местный бюджет на конец года.

Предложенная классификация налоговых платежей позволяет через структуру доходной части местных бюджетов устанавливать степень его финансовой устойчивости, а также определять направления совершенствования налоговой системы в целях повышения заинтересованности ОМСУ в укреплении и развитии налоговой базы на соответствующей территории.

Укрепление независимости, обеспечение финансовой устойчивости муниципальных образований возможно исключительно за счет собственных налоговых доходов. Вместе с тем, в настоящее время муниципальные органы в значительной мере ограничены в своих правах при установлении различных элементов собственных налогов.

ОМСУ предоставлено право корректировать базовую доходность единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности на коэффициент, влияющий на размер дохода от этого налога. Однако значение корректирующего коэффициента является понижающим. Что же касается перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится данный налог, то он определяется налоговым кодексом и не может быть расширен ОМСУ. Кроме того, сроки его уплаты, также определяются федеральным законодательством.

По местным налогам ОМСУ имеют право устанавливать налоговые ставки, порядок и сроки уплаты. Вместе с тем, их компетенция в области ограничивается пределами, предусмотренными налоговым кодексом РФ. Кроме этого, на федеральном уровне предусмотрены многочисленные льготы по данным налогам, которые никак не компенсируются местным бюджетам.

Сложившаяся ситуация характеризуется, ограниченностью ОМСУ в установлении различных элементов налогообложения, в следствии чего муниципалитеты практически не имеют возможности использовать налоговый механизм для стимулирования и регулирования экономической деятельности.

Необходимо отметить, что важна не только, и не столько стабильность поступления налоговых доходов в бюджеты муниципальных образований, но и заинтересованность местных органов власти в развитии территории, которая появляется при возможности влияния на элементы налогов. Муниципалитеты, используя эффективные инструменты, например такие, как понижение (повышение) ставки налогов и предоставление налоговых льгот, могут привлекать инвестиции на соответствующие территории.

Наличие возможности проводить грамотную налоговую политику направленную на формирование налогооблагаемой базы напрямую зависит от места занимаемого собственными налоговыми доходами в структуре местных бюджетов. Таким образом целесообразным представляется рассмотрение вопроса о предоставлении более широких полномочий по управлению элементами данных налогов.

Анализа и оценка действующей системы финансового обеспечения муниципалитетов, позволили выявить основные нерешенные проблемы в области обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований:

- 1) структура источников финансового обеспечения муниципальных образований характеризуется значительным смещением в сторону закрепленных налоговых доходов, а также межбюджетных трансфертов;
- 2) широкий перечень федеральных налоговых льгот, напрямую влияющих на объем налоговых доходов местных бюджетов, сокращает размер налогооблагаемой базы по местным налогам;
- 3) существенное ограничение прав ОМСУ по управлению элементами местных налогов и налогов, доходы от которых поступают в местные бюджеты.

Опыт организации системы местного самоуправления в России показал, что основа эффективного функционирования систем управления социально-экономическим развитием территорий состоит в создании условий для прямой заинтересованности ОМСУ в укреплении и развитии их собственной финансовой базы.

Для реализации конституционных принципов самостоятельности и независимости бюджетов не-

обходимо обеспечить достаточное количество закрепленных за каждым из уровней бюджетной системы доходных источников на постоянной и долговременной основе.

В настоящее время ведется активная работа по поиску решений укрепления финансовой устойчивости муниципальных образований, в том числе и в области нормативно-правовых взаимоотношений.

Список литературы

1. Инвестиционный рейтинг российских регионов // Рейтинговое агентство «Эксперт РА» [электронный ресурс] режим доступа <http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2013/att1/att1-1>
2. Инвестиции // Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс] режим доступа <http://www.gks.ru/rosstat/ru/statistics/enterprise/investment/nonfinancial>
3. *Краснова Н.Л., Федоренко А.И.* Инвестиционный менеджмент. М.: Элит, 2014. 120 с.
4. *Зинчик Н.С.* Налоговое стимулирование как инструмент повышения инвестиционной активности промышленных предприятий // Вестник ИНЖЭКОНА, 2010. Вып.7 (42). С. 244–249.
5. Налоговый кодекс РФ (НК РФ) часть 2 от 05.08.2000 N 117-ФЗ (в редакции от 05.05.2014 N 109-ФЗ).
6. *Комков Н.И.* Потенциальные возможности программно-целевого управления и условиях их использования // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 19. С. 4–17.
7. *Кузнецова Е.И., Лаптев Д.Н.* Текущее инвестиционное планирование как метод управления экономической безопасностью предприятия // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 4. С. 89–97.
8. *Кузнецова Е.И.* Деньги, кредит, банки: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям «Экономика» и «управление» / Е.И. Кузнецова; под ред. Н.Д. Эриашвили. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. 567 с.
9. *Мишин Ю.В.* Методы повышения надежности кредитных учреждений // // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 17. С. 9–16.
10. *Правовое регулирование контроля в субъектах Российской Федерации (на примере Приволжского федерального округа) / И.Г. Дудко [и др.] // Вестник Мордовского университета. 2014. № 4. С. 21–33. DOI: 10.15507/VMU.024.201404.021*

11. *Baranenko S.P., Dudin M.N., Ljasnikov N.V. and Busygin K.D.* Using environmental approach to innovation-oriented development of industrial enterprises // *American Journal of Applied Sciences*. 2014. No. 11 (2). pp.189–194.
12. *Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V., Fedorova I.Ju.* Innovative transformation and transformational potential of socio-economic systems // *Middle East Journal of Scientific Research*. 2013. No. 17 (10). pp. 1434–1437.
13. *Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Pankov S.V. and Sepiashvili E.N.* Innovative foresight as the method for management of strategic sustainable development of the business structures // *World Applied Sciences Journal*. 2013. No. 26 (8). pp. 1086–1089.
14. *Dudin M.N.* A systematic approach to determining the modes of interaction of large and small businesses // *European Journal of Economic Studies*. 2012. No. 2 (2). pp. 84–87.

M.I.R. (Modernization. Innovation. Reseches)

ISSN 2411-796X (Online)

ISSN 2079-4665 (Print)

MODERNIZATION

MODERNIZATION, OPTIMIZATION PROCESS OF REGULATION OF THE LEGAL FRAMEWORK AS A BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL SUSTAINABILITY OF MUNICIPALITIES

Elena B. Krylova, Marija V. Beljaeva

Abstract

The article highlights the problems associated with the maintenance of financial stability of municipalities. The process of improving the regulatory framework in the public sector of the economy, ensuring the development of economic entities of financial relations at the municipal level, and contributing to the achievement of financial sustainability of municipalities. We consider a number of theses that constitute the theoretical basis of the financial sustainability of municipalities.

Keywords: *budget sector, municipalities, tax revenues of municipalities, financial stability.*

Correspondence: *Krylova Elena B., Moscow University for the Humanities (5, Yunosti street, Moscow, 111395), Russian Federation, elenaborisovna@ya.ru;*

Beljaeva Marija V., Finance University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky avenue, Moscow, 125993), Russian Federation, elenaborisovna@ya.ru;

Reference: *Krylova E. B., Beljaeva M. V. Modernization, optimization process of regulation of the legal framework as a basis for the development of the financial sustainability of municipalities. M.I.R. (Modernization. Innovation. Reseches), 2015, vol. 6, no. 2, pp. 64–68.*