

УДК 336.14

ОПТИМИЗАЦИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ КАК ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Светлана Серафимовна Кириллова

кандидат экономических наук, доцент

sv_kirillova@mail.ru

Мичуринский государственный аграрный университет

г. Мичуринск, Россия

Аннотация. В статье представлена характеристика действующей системы финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. На примере бюджета городского округа Мичуринск Тамбовской области представлен развернутый анализ доходной части бюджета. Определены направления оптимизации налоговой системы с целью роста собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, местный бюджет, налоговые доходы, налоговая система.

На современном этапе развития муниципальных образований доходов, поступающих в местные бюджеты, не хватает на реализации всех возложенных полномочий. Возможности вышестоящих бюджетов по оказанию дополнительной финансовой помощи также весьма ограничены. В этой связи, проблемы формирования и укрепления доходов бюджетов муниципальных образований являются весьма актуальными и востребованными. Местный бюджет представляет собой форму накопления и расходования денежных средств, главной задачей которого является обеспечение финансовой реализации функционирования органов местной власти, осуществляемой самими гражданами через избранные представительные органы.

Проведем анализ доходов бюджетов муниципальных образований на примере бюджета городского округа Мичуринск Тамбовской области. Состав и структура доходов бюджета города Мичуринск за 2019-2023 годы представлены в таблице 1.

Таблица 1

Состав и структура доходов бюджета города Мичуринск Тамбовской области за 2019-2023 годы

Показатели	2019 год		2020 год		2021 год		2022 год		2023 год		Отклонение 2023 года от 2019 года (+,-)
	сумма, млн. руб.	уд. вес, %									
Доходы, всего	2001,0	100,0	2112,0	100,0	1964,0	100,0	2688,7	100,0	2542,0	100,0	X
Собственные доходы, всего	468,7	24,7	461,8	21,9	510,5	25,9	537,2	20,0	620,3	24,4	-0,3
Безвозмездные перечисления	1532,5	75,3	1650,2	78,1	1453,5	74,1	2151,5	80,0	1921,9	75,6	+0,3

Данные таблицы показывают, что основная доля доходов приходится на безвозмездные перечисления. Так, в 2023 году их доля составила 75,6 %.

Собственных доходов пока недостаточно для решения всех вопросов местного уровня. В этой связи важно установить их конкретный перечень и величину для минимального обеспечения потребностей населения муниципального образования. Рассмотрим более подробно собственные доходы города Мичуринск за 2019-2023 г (таблица 2).

Таблица 2

Анализ состава и структуры собственных доходов города Мичуринск Тамбовской области за 2019-2023 г.

Показатели	2019 год		2020 год		2021 год		2022 год		2023 год		Отклонение 2021 года от 2017 года (+,-)
	сумма, млн. руб.	уд. вес, %									
Собственные доходы, всего	468,7	100,0	461,8	100,0	510,5	100,0	537,2	100,0	620,3	100,0	X
в том числе: -налоговые доходы	401,2	85,6	402,6	87,2	428,9	84,1	483,1	89,9	546,1	88,0	+2,4
- неналоговые доходы	67,5	14,4	59,2	12,8	81,6	15,9	54,1	10,1	74,2	12,0	-2,4

Из данных таблицы видно, что большую часть собственных доходов занимают налоговые доходы. В 2023 году они составили 546,1 млн. руб. При этом наблюдается положительная динамика их абсолютной величины. За анализируемый период они выросли более чем на 144,9 млн. рублей. Вместе с тем, соотношение налоговых и неналоговых доходов не изменилось принципиально. Полагаем, что следует в условиях неразвитости собственных налоговых доходов, стремиться к наращиванию неналоговых доходов, которые в полном объеме являются собственными.

Проанализируем более подробно налоговые доходы бюджета города Мичуринск за 2015-2019 годы (таблица 3).

Таблица 3

Анализ состава и структуры налоговых доходов бюджета города Мичуринск за 2019-2023 г.

Показатели	2019 год		2020 год		2021 год		2022 год		2023 год		Отклонение 2023 года от 2019 года (+,-)
	сумма, млн. руб.	уд. вес, %									
Налоговые доходы, всего	401,2	100,0	402,6	100,0	428,9	100,0	483,1	100,0	546,1	100,0	X
в том числе: -налог на доходы физических лиц	262,0	65,3	266,7	66,2	283,0	66,0	316,8	65,6	387,0	70,9	+5,6
-ЕНВД	39,6	9,9	30,6	7,6	8,9	2,1	0,3	0,0	0,0	0,0	-9,9
-налог на	34,4	8,6	36,8	9,1	41,6	9,7	57,1	11,8	65,7	12,0	+3,4

имущество физический лиц											
- земельный налог	50,1	12,5	47,2	11,7	51,0	11,9	54,9	11,4	50,7	9,3	-3,2
- патентная система	-	-	-	-	19,1	4,4	26,7	5,5	11,4	2,1	+2,1
- прочие налоговые доходы	15,1	3,7	21,3	5,4	25,3	5,9	27,3	5,7	31,3	5,7	+2,0

Данные таблицы показывают, что более половины собственных налоговых доходов формирует федеральный налог – налог на доходы физических лиц. Причем за анализируемый период его значение возросло. Увеличилась как абсолютная сумма поступлений на 125 млн. рублей, а его доля возросла на 5,6 процентных пункта. Вторым по значимости является налог на имущество физических лиц. Его доля за анализируемый период росла и на конец периода составила 12,0 %. Следует отметить, что совокупная роль местных налогов (земельный налог и налог на имущество физических лиц) невелика. Причем в данном случае речь идет только о налоговых доходах. Если же рассмотреть долю местных налогов в составе общей суммы доходов, включающей безвозмездные перечисления, то их значение и вовсе окажется минимальным, не более 4 – 5 %. Это говорит о том, что местные налоги не реализуют в полной мере своего истинного назначения – быть основой доходов муниципалитетов [4]. В этой связи можно отметить, что возникает реальная необходимость в передаче части поступлений налога на прибыль организаций на местный уровень или, даже, придание местного статуса данному налогу. В целом это будет соответствовать мировой тенденции и повысить заинтересованность муниципалитетов в прибыльности организаций, осуществляющих свою деятельность на подведомственной территории.

К собственным доходам также относят неналоговые доходы, роль которых нельзя недооценивать. По действующему законодательству неналоговые доходы

не должны планироваться. Однако они планируются по поступлениям отчетного периода. Состав неналоговых доходов определяется на законодательном уровне.

Проанализируем состав и структуру неналоговых доходов бюджета города Мичуринска (таблица 4).

Таблица 4

Анализ состава и структуры неналоговых доходов бюджета города Мичуринск Тамбовской области за 2019-2023 г.

Показатели	2019 год		2020 год		2021 год		2022 год		2023 год		Отклонен ие 2023 года от 2019 года (+,-)
	сумма , млн. руб.	уд. вес, %									
Неналоговые доходы, всего	67,5	100, 0	59,2	100, 0	81,6	100, 0	54,1	100, 0	74,2	100, 0	X
в том числе:	29,7	44,0	26,4	44,6	34,1	41,8	26,5	49,0	27,1	36,5	-7,5
-доходы от использования имущества, находящегося в государственно й и муниципально й собственности											
-платежи при пользовании природными ресурсами	0,3	0,4	0,2	0,4	1,3	1,6	0,7	1,3	0,4	0,5	+0,1
-доходы от продажи материальных и нематериальны х активов	16,2	24,0	13,2	22,3	31,2	38,2	21,1	39,0	40,0	53,9	+29,9
-штрафы, санкции, возмещение ущерба	9,6	14,2	4,1	6,9	6,6	8,1	4,9	9,1	6,7	9,0	-5,2
-прочие	11,7	17,4	15,3	25,8	8,4	10,3	0,9	1,6	0,0	0,0	-17,4

За 2023 год сумма неналоговых доходов увеличилась по сравнению с другими годами. Большую долю составляют доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности – 36,5 %, а также доходы от продажи материальных и нематериальных активов – 53,9 %. Следует отметить, что не всегда является положительным получение дохода от реализации имущества. С одной стороны, это является следствием общегосударственной политики, ориентированной на избавление от

непрофильного имущества. А, с другой стороны, реализация имущества в дальнейшем сократит доходы от использования имущества, так как сократится количество передаваемых в аренду объектов.

Налоговые и неналоговые доходы, несмотря на их принадлежность к собственным, имеют совершенно разный содержательный аспект. Налоговые доходы в настоящее время для муниципалитетов недостаточно надёжный источник, так как основные налоговые доходы имеют статус федеральных и в случае изменения федерального законодательства, муниципалитеты могут их лишиться. Одновременно с этим неналоговые доходы и их объем практически полностью находится в ведении муниципалитета, и он в состоянии регулировать их, подстраивать под свои потребности. Поэтому нельзя недооценивать неналоговые доходы, несмотря на их небольшую долю в доходах. А вместе с тем следует активизировать работу по их оптимизации и поиску новых, нетрадиционных источников, которые могли бы попасть в поле неналоговых доходов. Одновременно с этим практика показывает, что главным доходным источником городского бюджета являются безвозмездные перечисления [1].

Проанализируем состав и структуру безвозмездных перечислений на примере бюджета города Мичуринск за 2019-2023 г (таблица 5).

Наибольшую долю доходов за 2023 год составили субвенции – 42,2 %, также большая доля доходов приходится на субсидии – 28,9%. За анализируемый период несколько возросла доля дотаций (на 17,1 процентных пункта), что говорит о снижении финансовой стабильности в муниципалитете и необходимости предоставления вышестоящим бюджетом средств на решение текущих вопросов. При этом следует отметить, что доля субсидий, как крайне неэффективной формы помощи не снижается, а в абсолютной форме наблюдается их устойчивый рост. Несколько сократилась доля субвенций, но она по-прежнему весьма существенна. В среднем за анализируемый период она составила практически 40 %.

Анализ состава и структуры безвозмездных перечислений бюджета города Мичуринск Тамбовской области за 2019-2023 г.

Показатели	2019 год		2020 год		2021 год		2022 год		2023 год		Откло- нение 2023 года от 2019 года (+,-)
	сумма, млн. руб.	уд. вес, %									
Безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней, всего	1532,5	100,0	1650,2	100,0	1453,5	100,0	2151,5	100,0	1921,9	100,0	X
в том числе:											
Дотация	372,3	24,3	420,0	25,5	396,0	27,2	492,4	22,9	586,6	30,5	+6,2
Субсидии	550,7	35,9	584,6	35,4	419,8	28,9	941,5	43,8	480,4	25,0	-10,9
Субвенция	605,4	39,5	553,4	33,5	613,5	42,2	682,6	31,7	728,6	37,9	-1,6
Иные формы межбюджетных трансфертов	4,1	0,3	92,0	5,6	24,2	1,7	35,0	1,5	126,3	6,6	+6,3

Таким образом, бюджет городского округа Мичуринск находится в очень высокой зависимости от областного бюджета. Доля безвозмездных перечислений значительна. При этом не прослеживается какой-либо положительной динамики в части роста собственных доходов и, тем более, в отношении реально местных доходов (местных налогов). Но, тем не менее, достаточно важно обеспечить качественное планирование доходов всех видов с целью полного и безусловного выполнения всех расходных обязательств.

Выполнение всех задач, стоящих перед государством, комплексная реализации основных национальных проектов практически полностью зависят от финансовых возможностей муниципалитетов, эффективности и оптимальности производимых ими расходов.

Проведенный нами анализ действующего механизма формирования доходов местных бюджетов показал, что как в теоретическом, так и в практическом аспекте в отношении доходов существует масса проблем. Важнейшей из них является крайне низкая доля финансовой самостоятельности муниципалитетов. Высокая зависимость от вышестоящих бюджетов – это не только проблемы в части исполнения бюджета, но и снижение ответственности

за свои решения, и неэффективная политика управления финансами на местах ввиду отсутствия реальной заинтересованности в росте налогооблагаемой базы [3]. В этой связи важно определить наиболее значимые направления развития доходной части местного бюджета. Важно также провести сравнительную характеристику доходов и расходов бюджета города (таблица 6).

Таблица 6

Соотношение доходов и расходов бюджета города Мичуринск за 2019-2023 годы

Показатели	Годы					Отклонение 2023 года от 2019 года (+,-)
	2019	2020	2021	2022	2023	
Доходы, всего	2001,0	2112,0	1964,0	2688,7	2542,0	+541,0
- в том числе Собственные	468,7	461,8	510,5	537,2	620,3	+151,6
Расходы	2020,6	2104,2	1999,2	2671,7	2486,5	+465,9
Дефицит (-), профицит (+)	-19,6	+7,8	-35,2	+17,0	+55,5	+75,1
Соотношение доходов и расходов, %	99,0	100,4	98,2	100,6	102,2	+3,2
Соотношение собственных доходов и расходов, %	23,2	21,9	25,5	20,1	24,9	+1,7

Из данных таблицы видно, что сохраняется за весь анализируемый период тенденция несоответствия доходов и расходов бюджета. Причем наиболее проблемным моментом является низкая обеспеченность собственными средствами. Это говорит о необходимости наращивания собственных доходов, а также о важности проведения политики оптимизации использования доходов местных бюджетов [5].

Проведенный нами анализ показал, что современное состояние местных бюджетов требует дальнейшей корректировки и поиска путей их оптимизации. Полагаем, что для развития финансовой деятельности муниципалитетов необходимо: совершенствование межбюджетных отношений (перераспределение отдельных видов налоговых доходов в пользу местных бюджетов); расширение налогооблагаемой базы за счет привлечения инвесторов

на территорию муниципалитета; минимизировать бюджетные риски; повысить роль местных налогов; достичь высокого качества планирования бюджетных доходов; повысить финансовую грамотность населения.

Финансовая безопасность муниципалитетов напрямую зависит от инвестиционного фактора. Чем больше объем инвестиций заходит на территорию муниципалитета, тем более успешно идет формирование собственной доходной базы [2]. Все муниципалитеты проводят активную политику по привлечению инвесторов, повышению инвестиционной привлекательности подведомственной территории. Особое значение в условиях всеобщей цифровизации приобретает наполняемость официальных сайтов муниципалитетов информацией об имеющихся инвестиционных площадках, возможностях их использования в инвестиционных целях. Представление открытых данных о наличии инвестиционных объектов, их характеристике и назначении облегчает инвесторам получение необходимой информации, характеризует открытость муниципального образования, его желание и готовность работать с потенциальными партнерами [8]. Таким образом, инвестиционную привлекательность муниципального образования можно рассматривать как единство его социальных и экономических преимуществ, предоставляющих для потенциального инвестора особые условия.

Так, в городе Мичуринск предпринимаются меры по формированию инвестиционного паспорта муниципалитета. Основой инвестиционного паспорта является информация, размещённая на официальном сайте и дающая максимально полное представление о территории, ее экономических и социальных возможностях.

Практика показывает, что, не смотря на усилия местных органов самоуправления по формированию благоприятного инвестиционного климата, существуют объективные препятствия, на которые муниципалитет повлиять не в силах. Это и отсутствие реальных налоговых полномочий, и невозможность воздействия на процентные ставки по кредитам, и отсутствие единой общегосударственной политики размещения инвестиционных ресурсов [6].

Таким образом, формирование единой политики на всех уровнях бюджетной системы позволит выработать качественную, эффективно работающую модель привлечения инвестиций на территорию муниципального образования.

Полагаем, что в целях улучшения финансового положения муниципалитетов необходимо предпринять следующие меры:

-четкое разделение полномочий. Перераспределить налоговые доходы в пользу местных бюджетов. В частности, увеличить дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, передать на муниципальный уровень такой специальный налоговый режим, как упрощенная система налогообложения, передать часть поступлений от налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций на местный уровень.

-продолжить работу по реализации непрофильного имущества, а также оптимизировать работу по использованию имущества. В частности, оптимизировать систему арендных платежей с учетом месторасположения объектов, характера его использования. При этом следует разработать систему корректировок, позволяющих применять более гибкую систему платежей.

-расширять работу с потенциальными инвесторами. Создание новых рабочих мест позволит существенно укрепить налоговый потенциал муниципалитета даже в условиях действующего бюджетно-налогового законодательства.

-достичь ритмичности в использовании средств бюджета, максимально синхронизировать финансовые потоки (доходы и расходы) в целях снижения потребности в бюджетных кредитах вследствие кассовых разрывов.

-возможно переводение некоторых федеральных и региональных налогов в состав местных.

-установление местных надбавок к действующим налогам.

Особое место в совершенствовании механизма формирования и средств бюджета должно занимать урегулирование политических разногласий по уровням бюджетной системы. Только деятельность всех уровней управления,

основанная на взаимопонимании и учете интересов населения в принятии окончательных решений, позволит вывести уровень государственных и муниципальных услуг на требуемых современностью уровень. Отправным пунктом при принятии любых решений государственного и муниципального уровня должны стать интересы граждан, а также приоритеты развития общества в целом. Гармонизация общественных и частных интересов обеспечит максимальную отдачу от бюджетных ресурсов. В конечном итоге ожидается улучшение условий жизни населения, повышение качества общественных услуг, укрепление институтов гражданского общества, рост эффективности бюджетных расходов [7].

Полагаем, что реализация обозначенных направлений будет способствовать не только развитию муниципалитетов и укреплению их финансовых основ, но и обеспечит стабильность всей бюджетной системы страны, успешность государства и повышение его устойчивости.

Список литературы:

1. Волкова Л.Г. Влияние механизма межбюджетных отношений на экономическое развитие муниципалитетов в современных условиях//В сборнике: Сборник научных трудов, посвященный 85-летию Мичуринского государственного аграрного университета. в 4 т.. Мичуринск, 2016. С. 50-53.
2. Волкова Л.Г., Хатунцева А.Ю. Оптимизация бюджетного механизма муниципального образования в современных условиях//Наука и Образование. 2021. Т. 4. № 2.
3. Кириллова С.С. Как определить налоговый потенциал региона?//Региональная экономика: теория и практика. 2004. № 5. С. 46-51.
4. Кириллова С.С. Роль местных налогов в обеспечении финансовой самостоятельности муниципалитетов//Финансы и кредит. 2007. № 15 (255). С. 32-35.

5. Кириллова С.С., Родюкова А.С. Достижение сбалансированности местных бюджетов в условиях нестабильности//Вестник Мичуринского государственного аграрного университета. 2020. № 2 (61). С. 188-192.

6. Кириллова С.С., Савенкова Е.Г., Новичкова В.В. Инвестиционная политика муниципалитетов и ее влияние на социально-экономическое развитие//В сборнике: Парадигма устойчивого развития агропромышленного комплекса в условиях современных реалий. Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию создания ФГБОУ ВО Красноярский ГАУ. Красноярск, 2022. С. 119-121.

7. Коновалов А.В. Совершенствование механизма исполнения местных бюджетов//Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 18. С. 60-65.

8. Родюков С.В. Проблемы финансового обеспечения наукоградов Российской Федерации//Региональная экономика: теория и практика. 2011. № 31. С. 21-26.

UDC 336.14

**OPTIMIZATION OF THE TAX SYSTEM AS A FACTOR IN
STRENGTHENING THE FINANCIAL FOUNDATIONS OF LOCAL
GOVERNMENTS**

Svetlana S. Kirillova

candidate of economic sciences, associate professor

sv_kirillova@mail.ru

Michurinsk State Agrarian University

Michurinsk, Russian Federation

Annotation. The article presents the characteristics of the current system of financial support for the activities of local governments. Using the example of the budget of the Michurinsk city district of the Tambov region, a detailed analysis of the

revenue side of the budget is presented. The directions of optimization of the tax system for the purpose of growth of own incomes of budgets of municipalities are defined.

Keyword: local governments, local budget, tax revenues, tax system.

Статья поступила в редакцию 03.05.2024; одобрена после рецензирования 13.06.2024; принята к публикации 27.06.2024.

The article was submitted 03.05.2024; approved after reviewing 13.06.2024; accepted for publication 27.06.2024.