

УДК 336.14

## СОСТАВ И КЛАССИФИКАЦИЯ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

А.В. ИВАНОВ, канд. экон. наук

**Обоснована необходимость совершенствования классификации неналоговых доходов местных бюджетов в целях повышения ответственности органов местного самоуправления.**

*Ключевые слова:* местный бюджет, классификация, состав, неналоговые доходы.

## STRUCTURE AND CLASSIFICATION OF NON-TAX INCOMES OF LOCAL BUDGETS

A.V. IVANOV, Candidate of Economics

**The author considers the necessity to improve classification of non-tax incomes in local budgets to increase the responsibility of local governments.**

*Keywords:* local budget, classification, structure, non-tax incomes.

Состав и классификация неналоговых доходов местных бюджетов носят не только теоретический, но и практический характер. В частности, состав неналоговых поступлений местного бюджета определяет, какие доходы обеспечивают самостоятельность муниципального образования, а их классификация способствует проведению корректной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. В связи с этим одной из важнейших составляющих бюджетной политики государства является оптимизация состава и классификации доходов бюджетов всех уровней в целях отражения в них важнейших экономических процессов, протекающих в муниципалитетах, и обеспечения реализации стратегических государственных задач.

В соответствии со ст. 41 Бюджетного кодекса РФ [1], на сегодняшний день к неналоговым доходам местных бюджетов относятся:

1. Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

2. Доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

3. Доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями.

4. Средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, в том числе штрафы, конфискации, компенсации, а также средства, полученные в возмещение вреда, причиненного муниципальным образованиям, и иные суммы принудительного изъятия.

5. Средства самообложения граждан.

6. Иные неналоговые доходы.

Состав неналоговых доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, уточняется в ст. 42 Бюджетного кодекса РФ [1] как:

1. Доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование муниципального имущества, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

2. Средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях.

3. Средства, получаемые от передачи имущества, находящегося в муниципальной собственности (за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных, и имущества, переданного в доверительное управление юридическим лицам, созданным в организационно-правовой форме государственной компании), в залог, в доверительное управление.

4. Плата за пользование бюджетными кредитами.

5. Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальным образованиям, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

6. Часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающаяся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

7. Другие предусмотренные законодательством Российской Федерации доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества бюджетных и автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных.

Исследование системы неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований

выявило необходимость уточнения состава неналоговых доходов местных бюджетов. Рассмотрев взаимосвязь неналоговых доходов в виде средств самообложения граждан и безвозмездных поступлений, мы пришли к выводу, что с экономической точки зрения средства самообложения граждан тождественны добровольным пожертвованиям (безвозмездным поступлениям) (табл. 1). Оба этих вида поступлений имеют равный характер платежа, могут иметь целевое назначение, решение об их мобилизации принимается добровольно индивидуально или коллективно и не зависит от качества муниципального менеджмента. Таким образом, считаем необходимым признать, что хотя средства самообложения граждан и входят в состав неналоговых доходов, однако по своей экономической сути тождественны добровольным пожертвованиям (безвозмездным поступлениям), то есть средства самообложения граждан представляют собой совокупность добровольных пожертвований, собранных для решения конкретного вопроса местного значения, и, как следствие, являются безвозмездными поступлениями и, соответственно, должны быть отнесены не к неналоговым доходам, а к безвозмездным поступлениям.

Таблица 1. Сравнительная характеристика средств самообложения граждан и добровольных пожертвований

Средства самообложения граждан	Добровольные пожертвования
Разовый платеж	Разовый платеж
Осуществляется для решения конкретного вопроса местного значения	Осуществляется для решения как конкретного, так и заранее неопределенного вопроса местного значения
Устанавливается добровольно коллективно местным референдумом (сходом граждан), исполнение обязательно для всех	Осуществляется индивидуально добровольно
Плательщики – жители муниципального образования	Плательщики – физические и юридические лица, как резиденты, так и нерезиденты

На сегодняшний день поступления местного бюджета от продажи муниципальной собственности включают доходы от продажи имущества (неналоговые поступления) и доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в муниципальной собственности (источник финансирования дефицита местного бюджета). Отметим, что, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, из этих двух видов поступлений местного бюджета при расчете уровня самостоятельности муниципального образования используются только неналоговые поступления от продажи имущества. Это приводит к тому, что ряд муниципалитетов учитывает в составе неналоговых поступлений от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале как поступления от размещения бюджетных средств в целях «технического» повышения

самостоятельности муниципального образования (табл. 2).

Таблица 2. Доля неналоговых поступлений от размещения бюджетных средств\* в структуре доходов бюджетов Лежневского и Юрьевоцкого муниципальных районов (МР) в 2009 г.

Доля поступлений от размещения бюджетных средств	МР Лежневский	МР Юрьевоцкий
В структуре:		
– неналоговых доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	86,0 %	87,3 %
– неналоговых доходов местного бюджета	43,5 %	42,1 %
– налоговых и неналоговых доходов местного бюджета	19,5 %	20,1 %
– доходов местного бюджета	5,7 %	3,2 %

\* – фактически доходы от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в муниципальной собственности.

Так, исследование состава и структуры неналоговых доходов местных бюджетов Ивановской области показало, что в Лежневском и Юрьевоцком муниципальных районах в 2009 г. в целях повышения уровня самостоятельности муниципального образования учитывали доходы от продажи акций как неналоговые поступления от размещения бюджетных средств. При этом, в частности, в Лежневском муниципальном районе в 2009 г. доходы от продажи акций составили в структуре общих доходов бюджета 5,7 %, в структуре налоговых и неналоговых доходов – ≈20 %, в структуре неналоговых доходов – 44 %. Это, с одной стороны, повысило уровень самостоятельности муниципального образования. Однако, с другой стороны, искусственно увеличило долю и объем доходов от использования муниципального имущества, носящих, как правило, постоянный характер, за счет разовых поступлений и уменьшило долю и объем доходов от продажи муниципальной собственности, что привело к некорректной оценке качества муниципального менеджмента.

Таким образом, считаем необходимым уточнить состав неналоговых доходов местных бюджетов за счет исключения из источников финансирования дефицита местного бюджета поступлений от реализации акций и иных форм участия в капитале, находящихся в муниципальной собственности, и отнесения их к неналоговым доходам от продажи имущества. Это исключит сложившуюся в некоторых муниципальных образованиях практику учета поступлений от продажи акций и иных форм участия в капитале как доходов от размещения средств бюджетов (доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности), что будет способствовать более объективной оценке эффективной деятельности органов местного самоуправления.

Дискуссионным вопросом при оптимизации состава неналоговых доходов местных бюд-

жетов является предоставление возможности муниципальным образованиям в целях увеличения их самостоятельности получения дополнительных неналоговых доходов от размещения свободных денежных средств на банковских депозитах. Так, одни авторы [2, С. 25; 3, С. 9] считают необходимым предоставить такое право муниципальным образованиям, так как в ходе приватизации муниципальной собственности бюджеты муниципальных образований получают значительные неналоговые доходы от продажи имущества (например, в Ивановской области в 2008 г. – 862,4 млн руб., в 2009 г. – 400 млн руб.), которые, как правило, расходуются на капитальные вложения спустя значительное время, а значит, большинство муниципальных образований могло бы получить дополнительный неналоговый доход, разместив на короткий срок эти свободные денежные средства.

Однако, согласно ст. 236 Бюджетного кодекса РФ, «размещение бюджетных средств на банковских депозитах, получение дополнительных доходов в процессе исполнения бюджета за счет размещения бюджетных средств на банковских депозитах и передача полученных доходов в доверительное управление не допускаются». Исключение делается только для Российской Федерации, а также для субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также субсидий, предоставляемых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации. При этом Бюджетным кодексом РФ также устанавливается, что срок размещения бюджетных средств на банковских депозитах субъектами Российской Федерации не может превышать шесть месяцев.

Муниципальные образования не могут размещать временно свободные денежные средства на депозитах в кредитных организациях, что приводит к недополучению части прибыли муниципалитетами (упущенной выгоде). Считаю целесообразным расширить перечень неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований, уточнив формулировку ст. 42 Бюджетного кодекса РФ: «средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях» как «средства, получаемые в виде процентов по банковским депозитам и остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях». Отметим, что предложенное уточнение является необходимым и универсальным для классификации неналоговых доходов бюджетов всех уровней

бюджетной системы, так как Бюджетный кодекс РФ дает право размещать свободные бюджетные средства на банковских депозитах, однако соответствующего вида неналоговых доходов до сих пор не существует.

На наш взгляд, также необходимо дополнить принципы размещения бюджетных средств на банковских депозитах следующим:

1) размещать бюджетные средства на банковские депозиты имеют право Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования;

2) ограничение в части расчетной доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов бюджета не распространяется на бюджетные средства, полученные от продажи имущества в течение первых шести месяцев с момента их поступления.

Это позволит размещать временно свободные денежные средства даже дотационных муниципалитетов на банковские депозиты и получать дополнительные неналоговые доходы, что приведет к укреплению самостоятельности муниципальных образований.

В совокупности предложенные рекомендации позволят отразить в существующей бюджетной классификации реально сформировавшиеся экономические процессы в местных бюджетах и повысить самостоятельность муниципальных образований за счет более корректного учета существующих неналоговых доходов местных бюджетов и развития новых.

Однако даже с учетом сделанных предложений представляется достаточно трудным, используя существующую классификацию неналоговых доходов, оценить эффективность управления муниципальной собственностью и неналоговыми доходами местного бюджета, так как в состав доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, входят не только поступления от объектов муниципальной собственности, но и иные виды доходов.

Считаю целесообразным в целях определения взаимосвязей внутри системы неналоговых доходов и повышения эффективности оценки качества муниципального менеджмента разделить все неналоговые поступления местного бюджета на три группы в зависимости от характера участия муниципальной собственности в образовании неналоговых доходов.

Первая группа – доходы от использования объектов муниципальной собственности: доходы от передачи имущества в аренду, залог, доверительное управление; прибыль, приходящаяся на доли в уставных капиталах обществ, дивиденды; часть прибыли муниципальных унитарных предприятий; доходы от оказания платных услуг.

Вторая группа – доходы, получаемые при реализации объектов муниципальной собственности: доходы от продажи имущества.

Третья группа – доходы, не зависящие от использования объектов муниципальной собственности: штрафы, административные платежи; плата за пользование водными объектами; плата за негативное воздействие на окружающую среду; средства, получаемые в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в Центральном банке Российской Федерации и в кредитных организациях; плата за пользование бюджетными кредитами.

Дополнительно неналоговые доходы бюджетов муниципальных образований можно классифицировать следующим образом:

- по форме собственности: муниципальное имущество и имущество, государственное право собственности на которое не разграничено;
- по сфере деятельности: образование, здравоохранение, культура, спорт и т.д.;
- по связи с муниципальным имуществом: связанные и несвязанные;
- по периодичности получения дохода: разовые и периодические.

Также можно выделить неналоговые доходы необходимые – объективно присущие каждому местному бюджету, и дополнительные – служащие для краткосрочной сбалансированности бюджета (табл. 3).

Таблица 3. Классификация неналоговых доходов бюджета муниципального образования

Признак	Доходы от использования объектов МС	Доходы от продажи объектов МС	Доходы, не зависящие от использования объектов МС
По связи с муниципальным имуществом	Связанные	Связанные	Несвязанные
По периодичности	Периодические	Разовые	Периодические
По сфере деятельности	Образование, здравоохранение, культура, спорт и т.д.		
Потенциал доходов	Экономическая конъюнктура + Качество муниципального менеджмента	Рыночная стоимость муниципального имущества	Экономическая конъюнктура

В предложенной нами классификации доходы третьей группы не зависят от наличия и качества управления муниципальной собственностью, доходы первой группы поступают только при наличии и использовании объектов муниципальной собственности, а доходы второй группы возникают только при продаже активов и носят разовый характер. Вместе с этим рост доходов от продажи имущества вызывает уменьшение доходов от использования муниципальной собственности и незначительно влияет на третью группу неналоговых доходов. Также отметим, что потенциал доходов, не зависящих от использования объектов муници-

пальной собственности, обусловлен экономической конъюнктурой, сложившейся в данном муниципальном образовании. В то же время потенциал доходов от использования объектов муниципальной собственности в большей степени зависит от качества муниципального менеджмента, а потенциал доходов от реализации имущества – от рыночной стоимости объектов муниципальной собственности. Кроме того, отличием первой группы от остальных является то, что объекты муниципальной собственности, являющиеся основой поступлений первой группы, выступают в качестве объектов залога при получении банковских кредитов.

Использование предлагаемой классификации раскрывает зависимость неналоговых поступлений местного бюджета от характера участия муниципальной собственности в формировании доходов бюджета, позволяет оценить качество муниципального менеджмента посредством анализа темпов роста каждой группы доходов и их соотношения. Считаем, что на основе этих показателей удовлетворительным качеством управления муниципальной собственностью и неналоговыми доходами можно признать при следующих условиях:

- 1) доля доходов от использования объектов муниципальной собственности > доли доходов, не зависящих от использования объектов муниципальной собственности > доли доходов, получаемых при реализации объектов муниципальной собственности;
- 2) темп роста доходов от использования объектов муниципальной собственности > (100%+инфляция);
- 3) уровень доходов, не зависящих от использования объектов муниципальной собственности (факт/потенциал) > 90 %.

## Заключение

Предложенные рекомендации и уточнения состава и классификации неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований позволяют отразить протекающие в местных бюджетах экономические процессы и повысить эффективность оценки качества муниципального менеджмента.

## Список литературы

1. **Бюджетный** кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 №145-ФЗ (ред. от 01.01.2011) // СЗ РФ. – 1998. – №31. – Ст. 3832.
2. **Городецкий В.Ф.** Размещение свободных остатков бюджетных средств муниципальных образований на депозитах // Финансы. – 2008. – №8. – С. 25.
3. **Сулима О.Ю.** Бюджет в условиях кризиса – повысить эффективность исполнения // Финансы. – 2009. – № 4. – С. 8–11.

Иванов Алексей Валерьевич,  
Ивановский государственный химико-технологический университет,  
кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры финансов и кредита,  
телефон 8-910-986-88-66,  
e-mail: igf37@mail.ru