

## СУБЪЕКТНАЯ (ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ) СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПЛАНИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

**АННОТАЦИЯ.** Качественное формирование бюджета возможно в условиях выполнения соответствующими органами власти возложенных на них функций с целью достижения позитивных изменений в социально-экономическом положении страны, региона и муниципального образования. При этом специфика планирования налоговых доходов по уровням бюджетов свидетельствует об отсутствии глубоких теоретических разработок по исследованию особенностей организации механизма планирования местных бюджетов. Указанное обстоятельство определяет целесообразность уточнения субъектной составляющей планирования налоговых доходов бюджетов муниципальных образований. В статье исследована деятельность органов государственного и муниципального управления, принимавших участие в планировании налоговых доходов местных бюджетов. Кроме того, описан механизм взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов бюджетов муниципальных образований. Обоснована и уточнена идея о тройственном характере прямого участия субъектов федерального, регионального и местного уровня при планировании налоговых доходов местных бюджетов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Планирование; налоговые доходы; местные бюджеты; субъекты.

**ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ.** Дата поступления 9 марта 2015 г.; дата принятия к печати 11 мая 2015 г.; дата онлайн-размещения 22 июля 2015 г.

M. V. Kotelnikova

*Ural State University of Economics,  
Ekaterinburg, Russian Federation*

## SUBJECTIVE (INSTITUTIONAL) COMPONENT IN PLANNING TAX REVENUES OF LOCAL BUDGETS

**ABSTRACT.** Qualitative formation of the budget is possible in view of implementation by relevant authorities of their functions in order to achieve positive changes in the socio-economic situation of the country, region and municipal entity. At that, the specificity of planning tax revenues in regard of budget levels testifies absence of deep theoretical developments in the study of the peculiarities of organizing a mechanism for planning local budgets. This circumstance determines the feasibility of specifying a subjective component of planning tax revenues of municipal budgets. The article examines the activities of public and municipal administration bodies that participate in planning tax revenues of local budgets. Besides, it describes a mechanism of interaction between financial and tax authorities in the process of planning tax revenues of municipal budgets. It substantiates and specifies an idea of the threefold nature of direct participation of federal, regional and local entities in planning tax revenues of local budgets.

**KEYWORDS.** Planning; tax revenues; local budgets; entities.

**ARTICLE INFO.** Received June 3, 2015; accepted June 30, 2015; available online July 22, 2015.

Меры по повышению эффективности проводимой государственной политики в отношении местного самоуправления посредством оптимизации разграничения полномочий, материальных и финансовых ресурсов между различными уровнями власти принимаются на протяжении последних лет.

Как отмечают В. И. Самаруха и Т. Г. Краснова, «резкая смена целевых установок развития макроэкономической модели государства от “социализма” к “капитализму” привела к большому количеству непродуманных трансформаций и крупномасштабных изменений, существенно снизивших уровень социально-экономического развития всех субъектов Федерации. Образовался большой разрыв в уровнях их развития по стоимости основного капитала и социальной инфраструктуры, по среднедушевым доходам и объемам производства и потребления товаров и услуг» [12, с. 12].

© М. В. Котельникова

В современных условиях для большинства муниципалитетов характерны следующие проблемы: «низкий уровень собственных доходов местных бюджетов», необеспеченность квалифицированными кадрами, «слабо развитая материально-техническая база, отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии территорий» [3, с. 13], отсутствие реальных налоговых полномочий, определение налогового резидентства крупных плательщиков и распределение налоговых обязательств между филиалами, отсутствие возможности стимулировать развитие малого предпринимательства [10, с. 2]. При этом, по мнению экономистов, формирование финансовой базы обязано базироваться на научном прогнозе налогового потенциала, основанном на экономических реалиях, объективных экономических законах и принципах налогового федерализма [1, с. 3].

В соответствии с бюджетным законодательством доходы местных бюджетов формируются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных перечислений. В бюджеты муниципальных образований зачисляются доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, распределенных к зачислению в местные бюджеты по нормативам, определенным федеральным бюджетным законодательством, региональными налогами по нормативам отчислений, органами государственной власти субъектов РФ<sup>1</sup>.

Так как основную роль в собственных доходах бюджетов играют налоговые источники, исследование теоретических и практических аспектов планирования, в первую очередь налоговых доходов местных бюджетов, является одним из первоочередных условий обеспечения устойчивости муниципалитетов и способствует проведению более эффективной муниципальной налоговой и бюджетной политики. Содержание и специфику различных процессов в ходе планирования бюджетов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях определяет его субъектный (институциональный) состав, т. е. перечень связанных с этой работой институтов, органов и учреждений [5, с. 36].

Изучая субъектную составляющую планирования налоговых доходов именно местных бюджетов, столкнулись с отсутствием в литературе научных разработок по данной тематике, поэтому вопрос о субъектном составе исследуемого процесса требует уточнения и обоснования.

Из числа работ, посвященных проблемам организации процесса планирования и прогнозирования налоговых доходов, следует выделить следующие труды:

– О. А. Гришановой и О. В. Макашиной, исследующих роль Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службы при планировании доходов федерального бюджета [4, с. 43–45];

– А. Б. Паскачева, Ф. К. Садыгова, В. И. Мишина и Р. А. Саакяна, описывающих практические аспекты оценки налоговых поступлений в деятельности налоговых органов [2, с. 185–215];

– С. Ю. Попкова, Т. В. Сорокиной и Н. А. Истоминой, акцентирующих внимание на институциональных особенностях процесса формирования налоговых доходов региональных бюджетов.

Кроме того, информационной базой исследования послужили нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровня, регламентирующие деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в области планирования налоговых доходов местных бюджетов.

С. Ю. Попков, рассматривая субъектный состав системы управления государственным бюджетом, вводит понятие «организационно-экономический механизм налогового прогнозирования и планирования», который «представляет собой разнородную иерархическую систему основных взаимосвязанных между собой элементов (органов государственной власти) и их типовых групп (субъектов, объектов, принципов, методов и инструментов прогнозирования и планирования налоговых доходов),

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26 дек. 2014 г.).

а также способов их взаимодействия, включая интеграцию и дезинтеграцию, в ходе и под влиянием которых разрабатывается прогноз налоговых доходов» [11, с. 24–25].

Н. А. Истомина предлагает при изучении вопроса об институциональных особенностях процесса формирования регионального бюджета руководствоваться характером участия того или иного субъекта (института) и считает целесообразным выделять субъекты косвенного и прямого участия [9, с. 108].

Исследуя теоретические подходы по применению классификационных признаков планирования налоговых доходов бюджетов, мы выделили группу основополагающих признаков (табл. 1), позволяющих в достаточной степени классифицировать планирование налоговых доходов, в том числе уровень управления (федеральный, региональный и муниципальный уровни планирования) и субъектный статус в зависимости от целей планирования и степени ответственности за результаты планирования (планирование финансовыми органами и планирование налоговыми органами).

Таблица 1

**Субъектный состав (группировка участников) планирования  
налоговых доходов местных бюджетов**

Уровень управления	Характер участия	
	косвенное	прямое
Федеральный	Президент РФ	Территориальные органы Федеральной налоговой службы
	Федеральное Собрание РФ	
	Правительство РФ	
	Министерство финансов РФ	
	Министерство экономического развития РФ	
	Территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)	
Региональный	Губернатор субъекта РФ	Финансовые органы субъекта РФ
	Орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ	
	Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (правительство субъекта РФ)	
Местный	Глава муниципального образования	Финансовый орган муниципального образования
	Представительный орган муниципального образования	
	Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)	
	Контрольно-счетный орган муниципального образования	

Предлагаем предложенную Н. А. Истоминой группировку субъектов бюджетного планирования доходов и расходов применить и для участников процесса планирования налоговых доходов местных бюджетов, так как бюджетное планирование в целом и планирование налоговых доходов в частности имеют общую теоретическую базу. Причем планирование налоговых доходов бюджетов, несомненно, имеет свою специфику. При этом хотелось бы уточнить, что на каждом уровне управления (федеральном, региональном и местном) возможно как косвенное, так и прямое участие.

Косвенное участие определяем как регламентирующую деятельность органов государственного и муниципального управления по установлению обязательных требований (ограничений) для процедур планирования налоговых доходов местных бюджетов, а также определению состава доходных источников и контролю результатов. Субъектами (институтами) косвенного участия в планировании налоговых доходов местных бюджетов на федеральном уровне являются: Президент РФ, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, а также территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

В соответствии со ст. 7 Бюджетного кодекса РФ федеральным уровнем власти устанавливаются нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в местные бюджеты, что самым непосредственным образом определяет объем финансовых ресурсов муниципальных образований. Выполняемые данными субъектами полномочия, кото-

рые косвенно влияют на процесс планирования налоговых доходов местных бюджетов, представлены в табл. 2.

Таблица 2

**Субъекты федерального уровня, принимающие косвенное участие в планировании налоговых доходов местных бюджетов**

Субъект участия	Полномочия субъектов
Президент РФ	Обращается к Федеральному Собранию с ежегодным посланием, определяющим бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации Подписывает и обнародует федеральные законы по финансовым и бюджетным вопросам <sup>1</sup>
Федеральное собрание РФ	Рассматривает и утверждает федеральные законы по вопросам федерального бюджета и федеральным налогам и сборам <sup>2</sup>
Правительство РФ	Обеспечивает проведение единой финансовой политики Разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение Разрабатывает и реализует налоговую политику Обеспечивает совершенствование бюджетной системы <sup>2</sup>
Министерство финансов РФ	Осуществляет методологическое руководство в области составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ Разрабатывает и представляет в Правительство РФ основные направления бюджетной и налоговой политики Разрабатывает прогноз основных параметров бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе прогноз консолидированного бюджета РФ Устанавливает единую методологию бюджетной классификации РФ и бюджетной отчетности <sup>3</sup>
Министерство экономического развития РФ	Осуществляет мониторинг и анализ социально-экономических процессов, разработку государственных прогнозов социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, а также отраслей и секторов экономики на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды <sup>4</sup> Значения основных макроэкономических показателей (уровень экономического роста, инфляции), рассчитанные Министерством экономического развития РФ, закладываются в основу расчетов плановых экономических параметров, учитываемых при планировании доходов местных бюджетов
Территориальные органы Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)	Осуществляют функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, землеустройства, государственного мониторинга земель <sup>5</sup> Деятельность Росреестра по осуществлению оценки земельных участков и передаче сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество (в том числе земельные участки), правообладателях и об объектах недвижимого имущества в налоговые органы и органы местного самоуправления является необходимым шагом в реализации налоговой реформы. Данная информация позволяет сформировать заинтересованными органами базу данных об имуществе и земельных участках, признаваемых объектом налогообложения по местным налогам и, соответственно, на более качественном уровне осуществлять процесс планирования налоговых доходов местных бюджетов

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 26 дек. 2014 г.).

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ).

<sup>3</sup> О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ (ред. от 12 марта 2014 г.).

<sup>4</sup> О Министерстве экономического развития Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 7 февр. 2015 г.).

<sup>5</sup> Об утверждении Порядка обмена сведениями в электронном виде о зарегистрированных правах на недвижимое имущество (в том числе земельные участки) и сделках с ним, правообладателях недвижимого имущества и об объектах недвижимого имущества : приказ Росреестра № П/302, ФНС РФ № ММВ-7-11/495@ от 12 авг. 2011 г.; Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии : приказ Минэкономразвития России от 5 окт. 2009 г. № 395 (ред. от 26 июня 2014 г.).

Бюджетные полномочия субъектов РФ в рамках формирования доходов местных бюджетов (табл. 3–4) определены ст. 8 Бюджетного кодекса РФ, а именно установление нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ.



Таблица 3

**Субъекты регионального уровня, принимающие косвенное участие  
в планировании налоговых доходов местных бюджетов**

Субъект участия	Полномочия субъектов
Губернатор субъекта РФ	Подписывает и обнародует региональные законы по финансовым и бюджетным вопросам
	Определяет основные направления бюджетной и налоговой политики и социально-экономического развития региона
	Представляет органу законодательной (представительной) власти субъекта РФ бюджетные послания и проекты законов о региональном бюджете
Орган законодательной (представительной) власти субъекта РФ	Утверждает программу социально-экономического развития региона
	Утверждает региональный бюджет и отчеты об его исполнении
	Заслушивает бюджетные послания губернатора региона
Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (правительство субъекта РФ)	Обеспечивает реализацию бюджетной и налоговой политики региона
	Обеспечивает разработку проектов законов о региональном бюджете, а также проектов программ социально-экономического развития региона и обеспечивает их исполнение
	Разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития региона

Составлено по: Устав Свердловской области: закон Свердловской области от 23 дек. 2010 г. № 105-ОЗ (ред. от 30 июня 2014 г.).

Таблица 4

**Субъекты муниципального уровня, принимающие косвенное участие  
в планировании налоговых доходов местных бюджетов**

Субъект участия	Полномочия субъектов, которые косвенно влияют на процесс планирования налоговых доходов местных бюджетов
Глава муниципального образования	Обеспечивает осуществление органами местного самоуправления муниципального образования полномочий по решению вопросов местного значения по формированию, утверждению, исполнению бюджета территории, составлению и утверждению отчетов о его исполнении и организует работу представительного органа муниципального образования по рассмотрению финансовых и бюджетных вопросов Подписывает и обнародует правовые акты Екатеринбургской городской Думы по финансовым и бюджетным вопросам <sup>1</sup>
Представительный орган муниципального образования	Установление порядка составления и рассмотрения проекта бюджета муниципального образования, порядка утверждения и исполнения бюджета муниципального образования; утверждение бюджета и отчета об исполнении бюджета муниципального образования, внесение в него изменений Определение порядка осуществления последующего контроля за исполнением бюджета муниципального образования и осуществление финансового контроля Введение, изменение и отмена местных налогов, установление размеров ставок по ним и предоставление льгот по их уплате в соответствии с законодательством о налогах и сборах, бюджетным законодательством Установление дополнительных оснований признания безнадежными к взысканию недоимки по местным налогам, задолженности по пеням и штрафам по этим налогам, а также процентов Принятие в соответствии с законодательством муниципальных правовых актов по иным финансовым и бюджетным вопросам <sup>1</sup>
Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования)	Обеспечивает составление проекта бюджета муниципального образования, его исполнение и составление бюджетной отчетности Устанавливает порядок разработки прогноза социально-экономического развития и среднесрочного финансового плана муниципального образования Разрабатывает проекты муниципальных правовых актов по финансовым и бюджетным вопросам совместно с финансовым органом <sup>1</sup>
Контрольно-счетный орган муниципального образования	Осуществляет оценку эффективности предоставления налоговых льгот и преимуществ за счет средств местного бюджета Осуществляет контроль за исполнением местного бюджета, экспертизу проектов местного бюджета и подготовку информации о ходе исполнения местного бюджета, о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий и представляет такую информацию в представительный орган и главе муниципального образования <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Об утверждении Положения «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в муниципальном образовании «город Екатеринбург»»: решение Екатеринбург. гор. Думы от 22.04.2003 г. № 38/2 (ред. от 11 дек. 2012 г.).

<sup>2</sup> Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ (ред. от 4 марта 2014 г.).

Прямое (непосредственное) участие определяем как комплекс мероприятий, предполагающий выполнение финансовых расчетов, результаты которых являются основополагающими при планировании налоговых доходов местных бюджетов. Прямое участие в планировании налоговых доходов местных бюджетов принимают субъекты и федерального, и регионального уровней, а также местного уровня (что характерно и для косвенного участия).

Особенностью планирования налоговых доходов местных бюджетов является тройственный характер прямого участия субъектов. Это связано с тем, что расчет показателей налоговых доходов местных бюджетов осуществляют на практике три группы субъектов:

- территориальные органы Федеральной налоговой службы (институт федерального уровня);
- финансовый орган субъекта РФ (институт регионального уровня);
- финансовый орган муниципального образования (институт местного уровня).

Участие территориальных органов Федеральной налоговой службы в процессе планирования налоговых доходов местных бюджетов предопределяется наличием у них расширенной информации о поступлении налогов за прошедшие отчетные периоды, знанием оперативной обстановки на местах с позиции влияния действующей налоговой системы на экономику конкретных налогоплательщиков и уровень налоговых изъятий.

В соответствии с действующим законодательством налоговые органы представляют в финансовые органы местных администраций (по каждому муниципальному образованию) следующую информацию: о начислениях в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами; об уплаченных суммах в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами; о суммах задолженности, недоимки, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогов, сборов, пеней и штрафов в целом по соответствующим видам налогов, сборов и иных обязательных платежей, контролируемых налоговыми органами<sup>1</sup>.

Характер прямого участия налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов местных бюджетов определяется их бюджетным статусом, как главных администраторов и администраторов доходов бюджетов. Налоговые органы обеспечивают формирование и представление в финансовый орган, организующий исполнение местного бюджета, прогноза поступлений доходов в сроки, установленные нормативными правовыми актами, по форме, согласованной с финансовым органом; аналитических материалов по исполнению бюджета в части доходов местного бюджета в установленные законодательством РФ сроки; сведений, необходимых для составления среднесрочного финансового плана и/или проекта соответствующего бюджета; бюджетной отчетности главного администратора доходов соответствующего бюджета<sup>2</sup>.

Роль финансовых органов субъектов РФ в процессе планирования налоговых доходов местных бюджетов отражает действующую в Российской Федерации систему межбюджетных отношений и зависимость финансового положения муниципальных образований от финансовых возможностей субъектов РФ, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов РФ.

Финансовые органы субъектов Российской Федерации осуществляют следующие полномочия и функции:

<sup>1</sup> О порядке взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов : постановление Правительства РФ от 12 авг. 2004 г. № 410 (ред. от 10 окт. 2007 г.).

<sup>2</sup> Об осуществлении бюджетных полномочий главных администраторов доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов управлениями Федеральной налоговой службы по субъектам Российской Федерации : приказ ФНС России от 27 дек. 2012 г. № ММВ-7-1/1004@ (ред. от 30 июня 2014 г.).

- участвуют в выработке и реализации государственной политики в регионе и/или единой государственной политики РФ в сфере бюджета и налогов Свердловской области;
- разрабатывают и утверждают методику прогнозирования доходов регионального (консолидированного) бюджета, составными элементами которой являются базы расчетов поступлений по конкретным налогам и коэффициенты, применяемые к соответствующим расчетным базам [8, с. 47];
- разрабатывают и утверждают методику планирования бюджетных ассигнований, утверждают порядок планирования бюджетных ассигнований;
- непосредственно составляют проект регионального бюджета;
- реализуют меры, направленные на повышение налогового потенциала региона и пополнение доходной части бюджета региона за счет налоговых и неналоговых поступлений путем разработки предложений по обеспечению эффективного взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта РФ с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области;
- подготавливают предложения, направленные на совершенствование участия крупнейших налогоплательщиков в социально-экономическом развитии региона и формировании доходной части консолидированного бюджета региона;
- имеют право запрашивать и получать от территориальных органов федеральных исполнительных органов государственной власти на территории субъекта РФ, органов государственной власти субъекта РФ, территориальных государственных внебюджетных фондов и органов местного самоуправления материалы, необходимые для разработки проекта регионального бюджета и расчета прогноза консолидированного бюджета субъекта РФ<sup>1</sup>.

В целях регулирования межбюджетных отношений (и реализации подходов к такому виду бюджетного перераспределения, как межтерриториальное перераспределение [7, с. 16]), финансовые органы субъектов РФ на основе самостоятельно разработанных методик планируют не только финансовые ресурсы региональных бюджетов, но и местных бюджетов. В качестве оценки используются данные по налоговым поступлениям, рассчитанные по муниципальным образованиям на региональном уровне. В сложившихся условиях нагрузка по бюджетному регулированию местных бюджетов возлагается на трансферты, выделение которых происходит в установленном Правительством РФ порядке. Подобная практика способствует снижению финансовой самостоятельности местного самоуправления и заинтересованности в мобилизации доходов в местные бюджеты.

В процессе бюджетного планирования финансовый орган региона определяет показатели, необходимые для расчета объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, индексы налогового потенциала, бюджетных расходов и уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Необходимо отметить, что на основании и с учетом результатов оценки налоговых доходов местных бюджетов финансовыми органами субъектов РФ принимаются решения об установлении унифицированных и дифференцированных нормативов отчислений от региональных налогов и долей федеральных налогов, закрепленных за бюджетами субъектов РФ, в бюджеты муниципальных образований [6, с. 67–68].

Ключевое место в планировании налоговых доходов местных бюджетов занимает финансовый орган муниципального образования. В своей деятельности финансовый орган муниципального образования руководствуется действующим законодательством федерального, областного и местного уровня и в соответствии с возложенными на него полномочиями осуществляет составление проекта местного бюджета (проекта местного бюджета и среднесрочного финансового плана); методическое руководство по составлению и исполнению местного бюджета и организацию исполнения местного

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Министерстве финансов Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 18 окт. 2010 г. № 1524-ПП (ред. от 16 дек. 2013 г.).

бюджета; разработку проектов муниципальных правовых актов о местных налогах, льготном налогообложении и иных правовых актов по финансовым и бюджетным вопросам; согласование решений налоговых органов об изменении сроков уплаты налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах<sup>1</sup>. Финансовый орган имеет право получать от исполнительных органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций отчеты и сметы, необходимые для анализа экономической ситуации и составления проекта бюджета. В рамках своей деятельности финансовый орган формирует методику (документ, определяющий технологии планирования бюджета).

В настоящее время на федеральном уровне не разработан закон, регулирующий процедуру планирования налоговых доходов местных бюджетов, соответственно финансовые органы муниципальных образований самостоятельно разрабатывают методики к оценке планируемых сумм налоговых поступлений в доходы местных бюджетов. Так как разработка методик на муниципальном уровне прямо не предусматривается федеральным законодательством, данный процесс не ведется повсеместно. Подготовка таких документов осуществляется по-разному. Как правило, методики разрабатываются в крупных городах (административных центрах регионов, промышленных центрах и т. д.), имеющих для этого кадровые возможности и финансовые ресурсы. При этом используется тот же методический инструментарий и набор показателей, что и в методиках субъектов РФ.

Основу муниципальной методики составляют общепризнанные методы финансово-бюджетного планирования, а конкретные формулы расчета плановых показателей доходов разрабатываются специалистами финансового органа самостоятельно с учетом высокого уровня преемственности по годам. В процессе планирования налоговых доходов местных бюджетов присутствуют и элементы прогнозирования, так как ведется расчет нескольких вариантов, из которых затем выбирается наиболее обоснованный. Таким образом, в деятельности как финансовых органов регионального и местного уровня, так и территориальных органов ФНС присутствует один и тот же объект — объем налоговых поступлений (платежей). Оценка этого объекта осуществляется финансовыми и налоговыми органами для достижения различных целей (табл. 5).

Таблица 5

**Субъекты прямого участия в планировании  
налоговых доходов местных бюджетов**

Субъект участия	Объект	Полномочия субъектов, которые напрямую влияют на процесс планирования	Цель планирования
Территориальные органы Федеральной налоговой службы	Плановый объем налоговых доходов местного бюджета	Представление в финансовый орган муниципального образования: прогноза поступлений налоговых доходов; аналитических материалов по исполнению бюджета в части налоговых доходов; иных сведений, необходимых для составления среднесрочного финансового плана и/или проекта бюджета	Обеспечение финансовых органов адекватной и достоверной информацией, необходимой для планирования налоговых доходов, а также максимальной мобилизации налоговых доходов в местный бюджет
Финансовые органы субъекта РФ	Плановый объем налоговых доходов местного бюджета	Разработка методики прогнозирования (планирования) налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ	Регулирование межбюджетных отношений (расчет размера дотаций местным бюджетам в рамках составления проекта регионального бюджета)
Финансовый орган муниципального образования	Плановый объем налоговых доходов местного бюджета	Разработка методики формирования местного бюджета, расчет показателей налоговых доходов местных бюджетов, составление проектов муниципальных правовых актов о местных налогах, льготном налогообложении	Обеспечение потребностей местного бюджета в решении поставленных социально-экономических задач

<sup>1</sup> Решение Екатеринбургской городской Думы от 22 апр. 2003 г. № 38/2 (ред. от 11 дек. 2012 г.).



Вместе с тем, ответственность за адекватную оценку объема налоговых доходов местных бюджетов несут финансовые органы муниципальных образований в соответствии с действующим бюджетным законодательством.

В данной ситуации финансовые органы муниципальных образований имеют возможность реализовать один из трех вариантов:

1. Осуществлять планирование налоговых доходов на основе прогноза главного администратора доходов (налоговых органов), подвергая данную информацию определенной корректировке или включая сведения налоговых органов в доходную часть бюджета практически без изменений.

2. Рассчитывать прогноз налоговых доходов на основании методики финансовых органов субъектов РФ.

По нашему мнению, причинами использования финансовыми органами муниципальных образований региональных методик могут быть:

- отсутствие необходимости утверждать методику расчета доходов местных бюджетов в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ (ст. 174.1);

- формальное отношение к планированию и финансовым планам как к документам, которые не отражают реальной системы бюджетного финансирования, так как фактическая система бюджетного перераспределения складывается в течение самого финансового года;

- нецелесообразность подготовки методики в условиях низкого уровня собственных налоговых доходов, что предполагает высокую дотационность местных бюджетов и, соответственно, зависимость от вышестоящих уровней бюджета;

- недостаточный уровень квалификации специалистов отделов доходов финансовых органов в условиях максимальной загруженности данных работников вопросами, зачастую не связанными с планированием и прогнозированием доходов местных бюджетов;

- низкая ответственность (или ее отсутствие) за качество бюджетного планирования;

- низкая прозрачность (открытость) местных бюджетов и процедур бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

Отсутствие на территории муниципальных образований методик, отражающих индивидуальные особенности соответствующей территории, может привести к следующим негативным последствиям:

- занижение или завышение прогнозных оценок при расчете конкретных статей доходов;

- значительное количество корректировок местного бюджета в течение финансового года;

- значительные отклонения показателей исполнения местного бюджета по доходам от плановых показателей.

Недостаточно адекватное реальной ситуации планирование налоговых доходов местных бюджетов — типичная проблема многих муниципалитетов. В основном, это проявляется в том, что рассчитанные на основе прогноза плановые показатели налоговых доходов местного бюджета существенно перевыполняются в течение финансового года (эта проблема получила название «занижение доходной базы»). Следовательно, местные бюджеты в течение финансового года подвергаются существенной корректировке, причем не только в части доходов. «Занижение» величины доходов означает и уменьшенное планирование расходных потребностей, которые приходится ускоренно пересчитывать. Вместе с тем, применение финансовыми органами муниципальных образований в своих расчетах методики финансовых органов субъектов РФ, зарекомендовавшей себя в течение более десятка лет, упрощает работу территорий и позволяет сэкономить время специалистов.

3. Разработать собственную методику расчета налоговых поступлений и самостоятельно оценить свои доходы, не принимая во внимание прогнозные оценки финансовых органов субъектов РФ и налоговых органов. В этом случае основаниями для расчета являются:

- положения послания Президента РФ Федеральному собранию РФ, определяющие бюджетную политику в Российской Федерации;
- основные направления бюджетной и налоговой политики РФ, региона и муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования;
- бюджетный прогноз (проект бюджетного прогноза, проект изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период (п. 2 ст. 172 Бюджетного кодекса РФ).

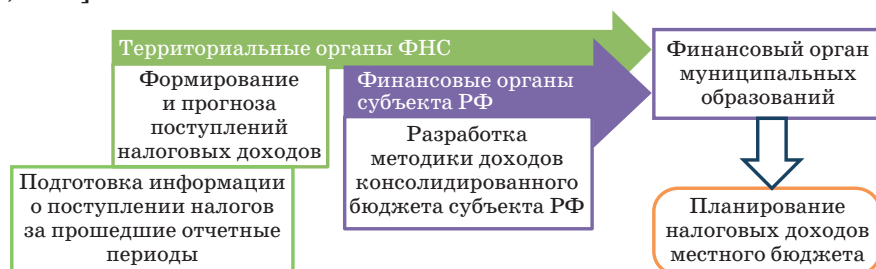
Разработка собственной методики муниципалитетами свидетельствует о том, что потребность финансовых органов муниципальных образований в организации качественного процесса планирования налоговых доходов чрезвычайно высока.

Применение на практике данного варианта имеет следующие преимущества над 1-м и 2-м вариантами:

- возможность быстро и достоверно формировать множество вариантов расчета бюджета и анализировать информацию из различных бюджетных источников (планирование налоговых доходов на основе 1-го варианта не позволяет в полной мере оценить достоверность сведений, представленных налоговыми органами, а методики — ясными);
- возможность иметь «прозрачный бюджет» (т. е. понять, почему та или иная сумма является именно такой, видеть алгоритм ее расчета и отслеживать влияние различных субъектов в процессе согласования этой суммы). В региональных методиках (2-й вариант) не учитываются индивидуальные особенности каждого муниципального образования, так как перед финансовыми органами субъектов РФ не стоит задача рассчитать доходы местного бюджета, а осуществляется планирование налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ в целях расчета дотаций местным бюджетам в рамках составления проекта регионального бюджета.

Необходимо обратить внимание, что в деятельности конкретного финансового органа могут использоваться одновременно несколько из указанных вариантов (рис.). Реализация данной схемы возможна в условиях достаточной степени согласованности и скоординированных действий финансовых и налоговых органов. В практической деятельности не всегда удастся достигнуть желаемого результата, т. е. осуществить адекватную оценку налоговых доходов местных бюджетов, так как каждый субъект прямого участия (территориальный орган Федеральной налоговой службы, финансовый орган субъекта РФ и финансовый орган муниципального образования) реализует свои собственные полномочия и достигает свои собственные цели.

Необходимость создания объективного информационного поля государственных и муниципальных финансов предполагает поиск новых способов обработки и анализа данных, синтеза статистических, финансово-бюджетных и социологических показателей [13, с. 31].



*Схема взаимодействия финансовых и налоговых органов в процессе планирования налоговых доходов местных бюджетов*

Таким образом, в ходе проведенного исследования обобщены и упорядочены процедуры прямого и косвенного участия субъектов власти в процессе планирования налоговых доходов местных бюджетов.

По нашему мнению, основными проблемами многосубъектного характера планирования налоговых доходов местных бюджетов являются:

– несогласованность сроков принятия решений органами государственной власти РФ и субъектов РФ в рамках реализации бюджетных полномочий (например, установление нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты зачастую осуществляется в поздние сроки, не позволяющие органам местного самоуправления заблаговременно определить вероятный объем финансовых ресурсов муниципального образования);

– нестабильность правовой базы в бюджетно-налоговой сфере, что напрямую сказывается на деятельности субъектов РФ как прямого, так и косвенного участия;

– отсутствие качественной информации, необходимой для формирования прогноза доходов местных бюджетов (процесс планирования налоговых поступлений связан со сбором, сортировкой и проведением сложных прогнозно-аналитических вычислений больших информационных потоков из различных источников);

– отсутствие на федеральном уровне единых подходов к планированию налоговых доходов местных бюджетов (вопросы методического обеспечения законодательно не урегулированы).

Решение указанных противоречий позволит обеспечить качественное формирование местных бюджетов и добиться позитивных изменений в социально-экономическом положении муниципальных образований.

### Список использованной литературы

1. Алиев Б. Х. Налоговый потенциал региона: проблемы и перспективы роста / Б. Х. Алиев, М. М. Сулейманов, Р. А. Кадиева // *Финансы и кредит*. — 2011. — № 4 (436). — С. 2–7.
2. Анализ и планирование налоговых поступлений: теория и практика / А. Б. Паскачев, Ф. К. Садыгов, В. И. Мишин [и др.] ; под ред. Ф. К. Садыгова. — М. : Изд-во экон.-прав. лит., 2004. — 232 с.
3. Бабичев И. Основные задачи и проблемы местного самоуправления: сегодня и завтра / И. Бабичев // *Муниципальная власть*. — 2012. — Сентябрь-Октябрь. — С. 13–39.
4. Гришанова О. А. Бюджетная система Российской Федерации / О. А. Гришанова, О. В. Макашина. — Иваново : Изд-во Иван. гос. ун-та им. В. И. Ленина, 2010. — 200 с.
5. Истомина Н. А. Институциональные (субъектные) особенности процесса формирования (планирования) регионального бюджета / Н. А. Истомина // *Финансы и кредит*. — 2012. — № 48 (528). — С. 36–42.
6. Истомина Н. А. Налоговое регулирование финансовой базы местных бюджетов как элемент межбюджетных отношений и бюджетного планирования в регионе / Н. А. Истомина // *Финансы и кредит*. — 2011. — № 44. — С. 66–70.
7. Истомина Н. А. О бюджетном перераспределении и его роли в социально-экономическом развитии регионов / Н. А. Истомина // *Финансы и кредит*. — 2013. — № 11. — С. 12–19.
8. Истомина Н. А. Региональные методики планирования налоговых доходов бюджетов в системе регионального бюджетного планирования / Н. А. Истомина // *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. — 2010. — № 13. — С. 46–53.
9. Истомина Н. А. Теоретические концепции бюджета субъекта Федерации / Н. А. Истомина. — Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2012. — 129 с.
10. Киреенко А. П. Налоговые аспекты межбюджетных отношений / А. П. Киреенко, Т. В. Сорокина // *Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права)*. — 2011. — № 5. — URL : <http://brj-bgupep.ru/reader/article.aspx?id=9671>.
11. Попков С. Ю. Региональное бюджетное прогнозирование и планирование (на примере бюджета города Москвы) : монография / С. Ю. Попков. — М. : Дашков и К°, 2009. — 149 с.
12. Самаруха В. И. Роль государства в регулировании рыночной экономики / В. И. Самаруха, Т. Г. Краснова // *Известия Иркутской государственной экономической академии*. — 2004. — № 3 (40). — С. 4–12.
13. Сорокина Т. В. Мониторинг качества бюджетного процесса в регионе (на примере Иркутской области) / Т. В. Сорокина // *Известия Иркутской государственной экономической академии*. — 2011. — № 3 (77). — С. 31–35.

### References

1. Aliev B. Kh., Suleimanov M. M., Kadieva R. A. Tax potential of the region: problems and growth prospects. *Finansy i kredit = Finance and credit*, 2011, no. 4 (436), pp. 2–7. (In Russian).

2. Paskachev A. B., Sadygov F K., Mishin V. I. et al. *Analiz i planirovanie nalogovykh postuplenii: teoriya i praktika* [Analysis and planning of tax revenues: theory and practice]. Moscow, Economic and Legal Literature Publ., 2004. 232 p.
3. Babichev I. Main tasks and problems of local government: today and tomorrow. *Munitsipal'naya vlast' = Municipal Authority*, 2012, September-October, pp.13–39. (In Russian).
4. Grishanova O. A., Makashina O. V. *Byudzhethnaya sistema Rossiiskoi Federatsii* [Budget system of the Russian Federation]. Ivanovo Power Engineering Institute Publ., 2010. 200 p.
5. Istomina N. A. Institutional (subjective) features of process of forming (planning) regional budgets. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2012, no. 48 (528), pp. 36–42. (In Russian).
6. Istomina N. A. Tax regulation of local budget financial base as an element of inter-budget relations and regional budget planning. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2011, no. 44, pp. 66–70. (In Russian).
7. Istomina N. A. On budget redistribution and its role in regional socio-economic development. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2013, no. 11, pp. 12–19. (In Russian).
8. Istomina N. A. Regional methods of planning budget tax revenues in the system of regional budget planning. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial analytics: science and experience*, 2010, no. 13, pp. 46–53. (In Russian).
9. Istomina N. A. *Teoreticheskie kontseptsii byudzheta sub"ekta Federatsii* [Theoretical concepts of the Federation subject's budget]. Ekaterinburg, Ural State University of Economics Publ., 2012. 129 p.
10. Kireyenko A. P., Sorokina T. V. Taxation in inter-budgetary relations. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2011, no. 5, pp. 2. Available at: <http://brj-bguep.ru/reader/article.aspx?id=9671>. (In Russian).
11. Popkov S. Yu. *Regional'noe byudzhethnoe prognozirovanie i planirovanie (na primere byudzheta goroda Moskvy)* [Regional budget forecasting and planning (through the example of Moscow budget)]. Moscow, Dashkov i K Publ., 2009. 149 p.
12. Samarukha V. I., Krasnova T. G. Governmental role in market economy management. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2004, no. 3, pp. 4–12. (In Russian).
13. Sorokina T. V. Quality monitoring of regional budget process (through the example of the Irkutsk region). *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy*, 2011, no. 3, pp. 31–35. (In Russian).

### Информация об авторе

Котельникова Марина Викторовна — старший преподаватель, кафедра государственных и муниципальных финансов, Уральский государственный экономический университет, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8-е Марта, 62, e-mail: [puma200282@mail.ru](mailto:puma200282@mail.ru).

### Author

Marina V. Kotelnikova — Senior Lecturer, Chair of Public and Municipal Finance, Ural State University of Economics, 62 8<sup>th</sup> of March St., 620144, Ekaterinburg, Russian Federation; e-mail: [puma200282@mail.ru](mailto:puma200282@mail.ru).

### Библиографическое описание статьи

Котельникова М. В. Субъектная (институциональная) составляющая планирования налоговых доходов местных бюджетов / М. В. Котельникова // *Baikal Research Journal*. — 2015. — Т. 6, № 4. — DOI : [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).6](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).6).

### Reference to article

Kotelnikova M. V. Subjective (institutional) component in planning tax revenues of local budgets. *Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 4. DOI : [10.17150/2411-6262.2015.6\(4\).6](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2015.6(4).6). (In Russian).