**Оценка возможных доходных источников и налогового потенциала сельских районов и поселений**

В статье раскрываются задачи и содержание аналитического исследования в рамках проведенных экспертно-аналитических мероприятий в наиболее проблемных по социально-экономическому потенциалу сельских районах и поселениях. Проведен анализ эффективности мер нормативного правового и организационного характера по использованию собственного потенциала и средств государственной поддержки и сформулированы предложения по мобилизации доходов муниципальных бюджетов.

***Ключевые слова:*** социально-экономический потенциал, ресурсные показатели и целевые индикаторы, базовые документы социально-экономического развития, эффективность инвестиционного развития собственной базы, налоговые и неналоговые доходы, муниципальное имущество, муниципальные целевые программы, критерии оценки деятельности органа местного самоуправления, межведомственное информационное взаимодействие, совершенствование механизма контроля.

The article reveals objectives and contents of the analytical research within the context of expert and analytical activities in rural districts and locations with the most problematic social and ecomonic potential. It contains the analysis of the efficiency of law and organizational measures on the use of proper potential and state support resources, and represents the offers on municipal budgets revenue mobilization.

***Key words:*** social and ecomonic potential, resource indexes and benchmarks, social and economic development basic documents, proper base investment-driven development efficiency, tax and non-tax revenues, municipal property, municipal purpose-oriented programmes, criteria for the assessment of local government bodies efficiency, inter-institutional information exchange, control mechanism improvement.

Актуальность проблемных вопросов социально-экономического развития сельских территорий характерна для всех регионов Сибирского Федерального округа. На эффективность решения социальных проблем и состояние качества жизни сельского населения влияет ряд экономических факторов объективно присутствующих в той или иной степени на каждой территории.

В конечном итоге, совокупность данных факторов отрицательно влияет на бюджетные возможности сельских районов и поселений и, соответственно, на полноту и качество исполнения утвержденных полномочий органов местного самоуправления данного уровня.

Складывающаяся практика регионального межбюджетного регулирования и анализ формирования доходов муниципальных бюджетов сельских районов Республики Хакасия в период последних лет, свидетельствует об увеличении доли удельного веса межбюджетных трансфертов сельским муниципальным образованиям в общем объеме ежегодного консолидированного бюджета Республики Хакасия и увеличении зависимости доходной базы местных бюджетов от средств республиканского бюджета Республики Хакасия, направляемых в их адрес. Например, по итогам 2012 года, все формы бюджетных трансфертов сформировали от 71% до 85% общего объема доходов сельских районов Республики Хакасия. При этом, удельный вес собственных налоговых и неналоговых доходов за этот же период составил от 14% до 28% доходной базы сельских муниципалитетов. Доля межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением субвенций) в бюджетах поселений в период 2010-2012 годов составила в среднем 85%-89% при повсеместной низкой обеспеченности внутренними доходными источниками и отсутствием заинтересованности в поиске резервов расширения собственной доходной базы.

В 2013 году, в рамках парламентского контроля, Верховным Советом Республики Хакасия поручено Контрольно-счетной палате Республики Хакасия проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по исследованию вопросов эффективности использования собственных социально-экономических потенциалов и средств государственной поддержки для мобилизации доходов муниципальных бюджетов сельских районов и поселений, оценке их потенциальных доходных источников.

В целях реализации поручения законодательного органа государственной власти Республики Хакасия данные вопросы исследованы в двух сельских районах и расположенных на территориях районов 19 сельских муниципальных образований – поселений.

На территории Боградского района проведен Аудит эффективности использования собственного социально-экономического потенциала и средств государственной поддержки в период 2008-2012 годов. Тематика контрольного мероприятия на территории Бейского района посвящена состоянию полноты и эффективности мер нормативно-правового и организационного характера по учету и использованию объектов муниципальной собственности, юридических и физических лиц для мобилизации доходов бюджетов сельских поселений.

Данные районы были определены в качестве объектов проверок на основании низкой рейтинговой оценки по основным показателям социально-экономического развития за 2010-2012 гг. среди муниципальных образований Республики Хакасия. Например, в период 2008-2012 гг. доля налоговых доходов в общей сумме доходов бюджета Боградского района в среднем составляла 15,5%, неналоговых доходов – 1,7%.

Аналогичные показатели в сельских поселениях района составили соответственно 10,5% и 6,5%.

Доходная база бюджетов поселений Бейского района в вышеуказанный период была сформирована в среднем на 10% за счет налоговых доходов 3,5% неналоговых доходов.

В ходе подготовки программы аудита эффективности и контрольного мероприятия были определены цели и задачи, связанные с комплексной оценкой потенциала социально-экономического развития территорий и перспектив развития доходной базы, эффективностью использования собственного потенциала и средств государственной бюджетной поддержки, а также с вопросами полноты и эффективности мер нормативно-правового и организационного характера по увеличению налоговой и неналоговой базы.

В первую очередь, в ходе мероприятий исследованы базовые организационно-правовые документы, регламентирующие деятельность органов местного самоуправления районов и поселений по планированию развития территорий, использованию собственного ресурсно-экономического потенциала и средств государственной бюджетной поддержки в рамках программно-целевого бюджетного планирования. Дана оценка структуре и динамике поступлений доходов в местные бюджеты в рамках арендной платы за землю и состоянию земельного контроля, аренды имущества и его реализации, местных налогов.

Результаты аудита эффективности рассмотрены на выездном расширенном заседании Коллегии Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия в Боградском районе с участием руководителей администрации и ее структурных подразделений, глав сельских поселений района.

В выводах Палаты отмечены недостатки базовых документов стратегического развития района, препятствующие использованию их в качестве эффективного рабочего инструмента для укрепления доходной базы муниципального образования.

На районном уровне отсутствует как характеристика состояния и перспектив развития сельских поселений на условиях софинансирования, так и не проводится анализ проблем социально-экономического развития района в целом.

Анализ состояния реализации и ресурсного обеспечения Комплексной программы социально-экономического развития района свидетельствует о преимущественном ориентировании на государственную бюджетную поддержку и отсутствии заинтересованности органа местного самоуправления в развитии собственного потенциала. Доля средств республиканского бюджета Республики Хакасия и банковских кредитов составляет более 80% планируемого ресурсного содержания программных мероприятий. При этом планируемая в Программе финансовая обеспеченность мероприятий не соответствует ежегодно утверждаемым бюджетным ассигнованиям, программные мероприятия не согласованы и не взаимосвязаны с мероприятиями муниципальных целевых программ.

По результатам анализа собственных ресурсных источников и потенциального резерва улучшения социально-экономической ситуации в районе Палатой подготовлены выводы о низкой эффективности использования имеющегося природно-ресурсного и рекреационного потенциала для развития промышленного и сельскохозяйственного производства, расширения культурно-оздоровительной сферы для населения. Программными документами социально-экономического развития не предусмотрено выделение средств государственной и муниципальной поддержки на строительство и развитие объектов добычи имеющихся больших запасов минерального сырья, строительных материалов и удобрений, переработки сельскохозяйственной продукции, объектов по оказанию оздоровительных и туристических услуг.

Вместе с тем, по расчетам, проведенным Палатой и специалистами Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Хакасия, только реализация предусмотренных Схемой территориального планирования района инновационных проектов по строительству 2 малых предприятий по переработке мяса и молока, а также цеха по переработке рыбной продукции позволяет создать дополнительно не менее 80 рабочих мест и увеличить дополнительные ежегодные налоговые поступления в местный бюджет на сумму свыше 2 млн. рублей. Экономический эффект реализации 3 инвестиционных проектов по развитию придорожного сервиса и туризма может дать более 100 дополнительных рабочих мест и не менее 1 млн. рублей ежегодных налоговых поступлений в местный бюджет. Проведенный в ходе аудита эффективности анализ развития малого и среднего предпринимательства в Боградском районе показал отрицательную динамику основных показателей развития. Меры бюджетной поддержки носят разовый стимулирующий характер и не оказывают существенного влияния на развитие частного бизнеса, увеличение производства товаров и услуг и налоговых поступлений.

На формирование собственных доходов муниципального образования и увеличение зависимости местного бюджета от республиканского бюджета Республики Хакасия влияет несовершенство организационно-управленческого механизма за эффективностью использования финансово-экономического потенциала района, в первую очередь, за его основными составляющими – природными, земельными ресурсами и муниципальным имуществом, а также неполнота информационной базы о субъектах налогообложения.

В районе и сельских поселениях отсутствует необходимая для осуществления оперативного контроля и анализа информация о структуре начислений, суммах задолженности по налогам и сборам, об используемых земельных участках. Вместе с тем, доля налоговых и неналоговых поступлений в общей сумме доходов за период 2008-2012 годов сократилась до 17%, но при этом, в ходе аудита установлен значительный резерв пополнения доходной базы за счет возможного оформления в муниципальную собственность и вовлечению в оборот 111 тысяч гектаров земель, образованных за счет невостребованных земельных долей.

На аналогичный резерв пополнения доходной базы сельских поселений Палатой обращено внимание по результатам оценки потенциальных доходных источников в ходе контрольного мероприятия в Бейском районе Республики Хакасия.

В поселениях района установлен комплекс системных нарушений и факторов, отрицательно влияющих на возможность увеличения собственной доходной базы без привлечения средств бюджетов вышестоящих уровней.

Так, в нарушение требований Бюджетного законодательства, администрациями поселений не осуществлялись бюджетные полномочия главного администратора доходов бюджета по учету и контролю за полнотой и своевременностью арендной платы за земельные участки, расположенные в границах поселений, что привело к увеличению задолженности на 155% в течение только последних 2 лет. Не установлен порядок зачисления в местный бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, оставшейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей.

В отдельных поселениях в течение последних 7 лет не используется возможность увеличения собственных неналоговых доходов за счет увеличения размера арендной платы за нежилые и жилые помещения. Доходы от сдачи в аренду имущества и от реализации муниципального имущества поступали в бюджеты только у 50% всех сельских поселений района. При этом, установлены факты значительного занижения стоимости приватизированного имущества по сравнению с его остаточной стоимостью, что повлекло недопоступление в местные бюджеты только 2 сельских поселений более 2 млн. рублей.

Контрольно-счетной палатой отмечена низкая эффективность проводимой в поселениях работы по проверкам правомерности занятия и использования земельных участков. Муниципальным земельным контролем охвачено менее половины одного процента всех муниципальных земель и величина штрафных санкций, возникающих за неправомерное использование земельных участков практически не влияет на формирование доходной базы поселений.

На поселенческом уровне отсутствует анализ состояния недоимки по местным налогам и информации о налоговой базе, предоставляемой налоговой службой, что также не позволяет обеспечить муниципальные бюджеты дополнительными финансовыми средствами. Так, по расчетам Контрольно-счетной палаты, общая численность потенциальных налогоплательщиков – постоянных хозяйств на территории всех поселений в 1,7 раза превышает количество объектов жилищного фонда, учтенных в базе налоговых органов, а объем недоимки по местным налогам, поступающим в Бюджеты поселений, не снижается на протяжении ряда лет.

На основании результатов исследования потенциальных доходных источников сельских поселений, имеющихся резервов увеличения муниципальных бюджетов, Контрольно-счетной палатой предложен комплекс мер, направленных на повышение эффективности использования эффективности использования собственных возможностей муниципальных образований для формирования доходной базы.