

Неналоговые доходы российских регионов: тенденции и возможности роста

М.А. ПЕЧЕНСКАЯ, кандидат экономических наук,
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук, Вологда. E-mail: marileen@bk.ru

Цель статьи – исследование проблематики роста одной из составляющих доходного потенциала территорий – неналоговых доходов. На основании данных официальной статистики Росстата проанализирована 11-летняя динамика неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации. Показана их незначительная роль в наполнении региональной казны и повышении собственных бюджетных доходов. Представлены статистические сравнения значимости неналоговых доходов в России и зарубежных странах. Показаны результаты исследования проблем выполнения программ приватизации имущества российских регионов. Систематизированы ключевые факторы, повлекшие невыполнение прогнозного плана приватизации ряда субъектов РФ. Освещен опыт российских регионов по увеличению имущественных доходов. Предложены меры по повышению эффективности привлечения в бюджет доходов от использования имущества и земель.

Ключевые слова: неналоговые доходы, государственное имущество, муниципальное имущество, приватизация имущества, доходный потенциал, управление

Вопросы повышения собственного доходного потенциала территорий особенно актуальны в условиях кризисов, финансовой глобализации и дефицита финансовых ресурсов. Темпы роста объема государственного долга российских регионов (в 2006–2016 гг.) опередили темпы увеличения собственных бюджетных доходов в сопоставимых ценах более чем в два раза. В целом по стране долговая нагрузка на бюджеты субъектов РФ выросла за этот период с 16 до 32,8% [1]. В отдельных регионах показатели и динамики, и текущих величин долговой нагрузки внушают серьезные опасения за состояние региональных финансов (табл. 1).

В то же время стратегические ориентиры в области межбюджетных отношений федерального центра с регионами и муниципальными образованияами выстраиваются по принципу усиления взаимосвязи между объемом предоставляемой финансовой помощи и результатами наращивания собственного экономического потенциала территорий [2].

Таблица 1. Динамика собственных доходов и государственного долга консолидированных бюджетов регионов в 2006 г. и 2016 г. (в ценах 2016 г.)

Субъект Северо-Западного ФО	Собственные доходы			Государственный долг			Долговая нагрузка		
	сумма, млрд руб.		2006 г. к 2016 г., раз	сумма, млрд руб.		2006 г. к 2016 г., раз	в ценах 2016 г., %		2006 г. к 2016 г., раз
	2006	2016		2006	2016		2006	2016	
Вологодская обл.	55,5	55,4	1,0	5,5	31,2	6,2	9,8	61,2	6,2
Новгородская обл.	18,9	27,8	1,5	2,4	15,4	7,7	12,7	66,3	5,2
Архангельская обл.	40,6	58,5	1,4	6,1	41,0	7,4	15,1	77,0	5,1
Псковская обл.	15,1	19,4	1,3	2,5	14,8	6,3	16,6	80,9	4,9
Республика Карелия	23,2	26,4	1,1	6,1	22,6	4,4	26,2	100,6	3,8
Республика Коми	55,8	64,9	1,2	10,7	41,8	4,1	19,2	68,0	3,5
Калининградская обл.	31,5	41,6	1,3	6,2	21,2	4,6	19,8	68,8	3,5
Мурманская обл.	46,1	65,9	1,4	6,4	20,7	3,8	14,0	37,6	2,7
г. Санкт-Петербург	383,0	462,3	1,2	14,3	13,8	1,0	3,7	3,0	0,8
Ленинградская обл.	64,4	127,3	2,0	10,0	6,2	0,8	15,5	5,9	0,4
СЗФО	750,5	962,4	1,3	70,9	232,2	3,6	9,4	26,9	2,8
РФ	6251,8	8289,3	1,3	998,2	2353,2	2,7	16,0	32,8	2,1

Источники: рассчитано по данным официальной отчетности Федерального казначейства России, Министерства финансов России, Федеральной службы государственной статистики [3].

В этих условиях поставленная в послании Президента РФ [4] задача обеспечения устойчивого бюджета и государственных финансов предполагает, в первую очередь, мобилизацию собственных бюджетных ресурсов регионов. На это направлены и поручения В.В. Путина по сокращению дефицитов бюджетов субъектов и уровня их долговой нагрузки [5], среди которых – поручение региональным руководителям исходить из необходимости проведения инвентаризации регионального имущества и формирования реалистичных планов приватизации той собственности субъектов РФ, которая не приносит бюджетных доходов и не используется для решения социальных задач.

На фоне проводимых в стране налоговых и межбюджетных реформ проблемы формирования и управления неналоговыми поступлениями в бюджет находились на втором плане. И теперь федеральный уровень вновь предлагает регионам уделять больше внимания повышению эффективности неналоговых доходов. За 2006–2016 гг. доля неналоговых платежей в объеме совокупных доходов бюджетов субъектов РФ составляла не более 8%¹. Это на порядок меньше, чем в Англии (34%) или Германии (31%) [6], хотя следует отметить, что из-за различий в бюджетной классификации состав неналоговых доходов в совокупных доходах различных стран сильно варьирует. Так, в Великобритании этот показатель включает доходы Национального фонда займов, в который поступают часть прибыли Банка Англии, проценты за кредиты, выданные органам местного самоуправления, и часть средств специальных фондов [7]. В России неналоговые доходы включают доходы от использования имущества, платежи при пользовании природными ресурсами, штрафы, санкции, доходы от продажи активов, доходы от оказания платных услуг, прочие неналоговые доходы, административные платежи и сборы.

В последующие годы динамика доли неналоговых платежей в собственных доходах консолидированных бюджетов регионов демонстрирует сокращение как по России в целом – с 11,6% в 2006 г. до 8,6% в 2016 г., так и по Северо-Западному федеральному округу – с 14,6% в 2006 г. до 8,4% в 2016 г.² Аналогичная тенденция наблюдается и по доходам от использования государственного и муниципального имущества, составляющим основную долю в структуре неналоговых доходов. Ощутимое снижение доли таких доходов – с 54,4% до 53,1% по РФ и с 70,8% до 47,7% по СЗФО за этот же период – стало прямым следствием необходимости отчуждения либо перепрофилирования регионального муниципального имущества в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ.

Региональный срез показал, что в Северо-Западном ФО в 2006–2016 гг. рост доходов от использования имущества наблюдался только в Ленинградской области (в 1,7 раза). При этом данная статья доходов не обеспечивала существенное пополнение региональной казны – 1,8–5,6% собственных доходов в регионах СЗФО (табл. 2).

¹ Рассчитано по [2].

² Рассчитано по [2].

Таблица 2. Объем доходов от использования государственного и муниципального имущества в 2006 г. и 2016 г.

Субъект	2006			2016			2016 г. к 2006 г., раз
	сумма, млрд руб., в ценах 2016 г.	% к объему собственных доходов	% к объему государственного долга	сумма, млрд руб.	% к объему собственных доходов	% к объему государственного долга	
Ленинградская обл.	4,2	6,5	42,2	7,1	5,6	94,1	1,69
Мурманская обл.	2,5	5,4	38,5	1,6	2,5	6,6	0,66
Архангельская обл.	1,9	4,7	31,4	1,2	2,1	2,7	0,63
Новгородская обл.	1,0	5,1	39,8	0,6	2,2	3,2	0,63
Псковская обл.	0,8	5,4	32,7	0,5	2,5	3,1	0,59
Вологодская обл.	1,7	3,1	31,3	1,0	1,8	3,0	0,59
Респ. Карелия	1,2	5,3	20,5	0,7	2,5	2,5	0,53
Респ. Коми	2,3	4,2	21,7	1,2	1,8	2,6	0,50
Калининградская обл.	2,3	7,2	36,5	1,0	2,5	3,6	0,45
г. Санкт-Петербург	59,5	15,5	415,0	23,7	5,1	172,0	0,40
СЗФО	77,8	10,4	109,7	38,7	4,0	15,0	0,50
РФ	395,1	6,3	39,6	379,7	4,6	14,0	0,96

Источники: рассчитано по данным официальной отчетности Федерального казначейства России и Министерства финансов России.

Несмотря на увеличение номинального объема доходов от использования государственного и муниципального имущества почти в два раза, со 197 до 380 млрд руб. за 2006–2016 гг., пересчет с поправкой на инфляцию показывает его сокращение на 4%. Это свидетельствует, с одной стороны, о меньшем влиянии нестабильности экономической конъюнктуры на неналоговые доходы в сравнении с налоговыми поступлениями, с другой – о низкой эффективности использования госсобственности. Если в 2006 г. доходы от использования имущества регионов СЗФО составляли свыше 20% от размера государственного долга, то в условиях эскалации рыночных заимствований они не смогли стать инструментом

заметного снижения уровня долговой нагрузки региональных бюджетов (менее 7% от размера государственного долга, за исключением Санкт-Петербурга и Ленинградской области).

Вместе с тем статистика зарубежных стран, а также существующие резервы повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества в российских регионах дают основания признать, что данный метод формирования бюджета задействован крайне слабо.

Одним из серьезных резервов повышения неналоговых доходов бюджета является инвентаризация подлинных объемов государственного недвижимого имущества. В данном случае показателен пример Республики Коми, где раз в три года проводится сплошная инвентаризация имущества. По результатам последней инвентаризации 2013–2014 гг. выявлено более 55 тыс. неучтенных имущественных объектов (здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, земельные участки), что составило около 20% от их общего количества³. В 2017 г. многие региональные органы власти обозначили в числе приоритетных задач формирование актуального перечня имущественных объектов и их стоимости.

Актуализация сведений о государственном и муниципальном имуществе позволит установить его ведомственную принадлежность и функциональное предназначение, в зависимости от которых принимаются решения о сохранении имущества для выполнения государственных функций, его передаче в ведение органов управления разных уровней, преобразовании в иные формы некоммерческих организаций, ликвидации или приватизации.

Продаем с выгодой

По мнению главы Счетной палаты РФ Т. А. Голиковой, задача приватизации пока не выполнена на должном уровне. Государство не только оставляет на балансе неэффективное имущество, но еще и берет на себя дополнительные расходы по его содержанию [8]. В вышеуказанных поручениях Президент РФ В. В. Путин обратил внимание на необходимость формирования реалистичных планов приватизации имущества, что связано, прежде всего, с планированием доходов региональных бюджетов [5].

³ В Коми объявлено о третьей инвентаризации регионального имущества (опубликовано 09.02.2017 г.). URL: <http://komionline.ru/node/76531>

Однако, как показывает практика, программы приватизации регионального и муниципального имущества в регионах выполняются крайне редко (табл. 3).

При этом и доходы от такой приватизации достаточно скромны. Так, в Вологодской области они составляли не более 4,2% от объема неналоговых платежей в 2008–2015 гг. В Кировской области в 2016 г. приватизация областного имущества принесла в бюджет 1 млн руб., или 4,5% от объема неналоговых доходов⁴.

По нашим расчетам, за 2008–2015 гг. в результате низкой эффективности программ приватизации бюджет Вологодской области потерял 518 млн руб., Калининградской – 284 млн руб. (табл. 3).

Таблица 3. Результаты выполнения программ приватизации имущества некоторых регионов Северо-Запада России в 2008–2015 гг., млн руб.⁵

Период	Вологодская обл.		Респ. Коми		Калининградская обл.	
	план	факт	план	факт	план	факт
2008	95,0	28,1	6,0	5,1	562,6	324
2009	90,0	32,5	4,6	2,3	25,0	31,1
2010	92,5	71,9	8,0	8,0	84,9	83,6
2011	105,0	76,7	2,7	8,7	23,0	24,5
2012	105,5	38,4	1,1	14,1	70,0	74,6
2013	100,6	40,6	5,0	10,0	48,0	29,4
2014	250,0	166,8	7,6	7,6	25,0	31,1
2015	166,5	31,7	12,9	12,9	102,4	59,0
2008–2015	1005,1	486,7	47,9	68,7	940,9	657,3
Влияние на бюджет региона		-518,4		+20,8		-283,6

Источники: Прогнозные планы (программы) и отчеты о выполнении Прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества регионов.

Среди факторов, негативно повлиявших на выполнение прогнозных планов приватизации в Вологодской и Калининградской областях, следует назвать:

- низкую привлекательность продаваемого имущества, которое в большинстве случаев требует дополнительных финансовых вложений после приобретения;

⁴ Состав и стоимость государственного имущества Кировской области (дата опубликования: 23.01.2017) // Официальный сайт Правительства Кировской области. URL: <http://www.kirovreg.ru/econom/ownership/>

⁵ По другим регионам СЗФО программы (планы) приватизации содержат данные только об объектах приватизации, без стоимостной оценки.

- дефицит покупателей на имущество и акции, планируемые к продаже;
- низкую ликвидность выставляемых на продажу пакетов акций в связи с тем, что они не продаются на фондовом рынке и не являются контрольными;
- высокие затраты на предпродажную подготовку имущества (в том числе на оформление правоустанавливающих документов).

Выводы и рекомендации

В целях более эффективного привлечения в бюджет доходов от использования имущества и земель необходима реализация следующих мероприятий:

- проведение анализа целесообразности продажи (приватизации) или сдачи в аренду объектов, находящихся в собственности регионов и муниципалитетов, исходя из экономической выгоды [9]. Говоря о продаже, важно учитывать соотношение затрат на содержание имущества и объем полученных неналоговых доходов. В случае продажи невысокие неналоговые поступления могут быть заменены на пополнение бюджета за счет имущественных налогов;
- своевременное принятие новых решений о проведении оценки стоимости имущества;
- создание реестра государственного и муниципального имущества, которое может быть продано либо передано в аренду;
- планирование деятельности и системного мониторинга результатов финансово-хозяйственной деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий [10];
- установление платы за неиспользуемые земельные участки [11];
- применение механизмов рыночной оценки при использовании объектов недвижимости, что будет способствовать повышению их доходности;
- установление порядка и периода проведения полноценного учёта имущества для выявления неиспользуемых или используемых не по целевому назначению объектов с целью изъятия и перераспределения для более эффективного их применения, признание права государственной и муниципальной собственности на бесхозные (брошенные) объекты в целях последующего распоряжения ими [12].

Неналоговые доходы играют пока незначительную роль в наполнении региональных бюджетов. Вместе с тем потенциал данной

статьи доходов раскрыт еще очень слабо. Наиболее существенные резервы несет имущественный комплекс, оценка и эффективное управление которым, в свою очередь, потребуют целенаправленной и слаженной работы на всех уровнях вертикали власти.

Литература

1. Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований // Отчетность Министерства финансов России. URL: http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/2016/ (дата обращения: 14.02.2017).
2. Об утверждении Основ региональной политики РФ до 2025 года: Указ Президента 16 января 2017 года № 13 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Отчетность по исполнению бюджетов // Отчетность Федерального казначейства России. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/> (дата обращения: 14.02.2017).
4. Послание Президента Федеральному Собранию от 01.12.2016 // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53379>
5. Перечень поручений по результатам проверки исполнения решений Президента по вопросам эффективности принятия мер по сокращению дефицитов региональных бюджетов от 04.01.2017 // Официальный сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53705>
6. Печенская М.А. К вопросу о повышении роли неналоговых доходов в наращивании собственного потенциала территорий // Современные проблемы социально-экономических систем в условиях глобализации: научные труды X Международной научно-практической конференции, посвященной празднованию 140-летия НИУ «БелГУ» (Белгород, 1 марта 2017 г.) / под науч. ред. Е. Н. Камышанченко, Ю. Л. Распопчиной. – Белгород: ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2017 – С. 191–195.
7. Шепенко Р.А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса Великобритании // Правоведение. – 1999. – № 2. – С. 107–122.
8. По большому счету // Российская газета. – Федеральный выпуск № 7181(15). URL: <https://rg.ru/2017/01/24/golikova-povyshenie-pensionnogo-vozrasta-dast-kratkosrochnyj-effekt.html>
9. Печенская М.А. Региональное развитие: цели и возможности // Финансы. – 2014. – № 10. – С. 135–145
10. Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / Маршалова А. С., Ковалева Г. Д., Унтура Г. А. и др. / Под ред. А. С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2012. – 428 с.
11. Звягинцев В.И. И опять земельный вопрос // ЭКО. – 2014. – № 2 (476). – С. 143–152.
12. Лексин В. Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов; Рос. акад. наук, Ин-т системного анализа. – М.: Ленанд, 2012. – 1024 с.