СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ И ИХ РОЛЬ В ЭФФЕКТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ ТЕРРИТОРИЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Воронина Л. П.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления– филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, д. 66, lidiya.voronina@ui.ranepa.ru

УДК 336.14:352(470.54)
ББК 65.261.784(2Рос-4Све)

Цель. Изучение, анализ и выявление особенностей формирования налоговых доходов местных бюджетов Свердловской области; обобщение опыта реализации мероприятий по повышению доходного потенциала муниципальных образований. Выработка и обоснование некоторых предложений по увеличению налоговых доходов местных бюджетов.

Методы. С использованием методов группировки, сравнения и динамики обобщена практика формирования доходов местных бюджетов; установлены особенности предоставления финансовой помощи местным бюджетам из регионального бюджета при планировании безвозмездных поступлений в 2016 году и на трехлетний период 2017–2019 годов.

Результаты и практическая значимость. Исходя из анализа базовых показателей налоговых доходов местных бюджетов, новаций бюджетного законодательства РФ и нормативно-правовых актов Законодательного собрания Свердловской области и Правительства Свердловской области, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, выводов автора, исследована зависимость доходов местных бюджетов, расположенных на территории Свердловской области; влияние новых методик применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам в 2017–2019 годах на объемы предоставления финансовой помощи из регионального бюджета. Сделаны выводы о целесообразности пересмотра практики предоставления дополнительных отчислений от федеральных налогов.

Научная новизна. Научная новизна статьи состоит в обосновании необходимости изменения бюджетного законодательства, регулирующего порядок формирования налоговых доходов местных бюджетов; закрепления за местными бюджетами части федеральных и региональных налогов, с целью более полной реализации принципа самостоятельности бюджетов.

Ключевые слова: формирование доходов местных бюджетов, эффективное управление территорией, муниципальное образование.

© Воронина Л. П., 201

Воронина Л. П.

PECULIARITIES OF FORMATION OF LOCAL BUDGET INCOME AND THEIR ROLE IN EFFICIENT MANAGEMENT OF THE TERRITORY OF MUNICIPAL EDUCATION

Voronina L. P.

Candidate of Science (Economics), department of economics and management of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Sverdlovsk Region, Ekaterinburg, 8th March str., d. 66, room 512, lidiya.voronina@ui.ranepa.ru

Purpose. Study, analysis and identification of peculiarities of formation of tax revenues of local budgets of the Sverdlovsk region; summarizing the experience of implementing measures to increase the revenue potential of municipalities. Elaboration and justification of some proposals to increase tax revenues of local budgets.

Methods. Using the methods of grouping, comparison and dynamics, the practice of generating revenues of local budgets is generalized; The specifics of providing financial assistance to local budgets from the regional budget are established in the planning of gratuitous revenues in 2016 and for the three-year period 2017–2019.

Results. Based on the analysis of basic indicators of tax revenues of local budgets, innovations in the budget legislation of the Russian Federation and regulatory legal acts of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk Region and the Government of the Sverdlovsk Region, based on scientifically based approaches and expert assessments, the author's conclusions, the dependence of incomes of local budgets located on the territory of Sverdlovsk region; influence of new methods used to calculate intergovernmental transfers from the regional budget to local budgets in 2017–2019 on the amount of financial assistance from the regional budget. Conclusions are made about the expediency of reviewing the practice of granting additional deductions from federal taxes.

Scientific novelty. The scientific novelty of the article is to justify the need to change the budget legislation that regulates the formation of tax revenues of local budgets; the assignment of a part of federal and regional taxes to local budgets, with a view to more fully implementing the principle of independence of budgets.

Key words: formation of incomes of local budgets, effective management of the territory, municipal formation.

Для эффективного управления территорией органы власти должны иметь достаточный объем финансовых ресурсов, наибольшую долю которых занимают местные бюджеты. Бюджеты является инструментом реализации финансовой политики муниципальных образований, служат для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на его территории, оказывают большое влияние на комплексное развитие территории муниципального образования, повышение жизненного уровня граждан проживающих на данной территории.

Реформа местного самоуправления, начало которой положил федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» принятый 6 октября 2003 года, существенно изменила типы и количество муниципальных образований. С начала реформы общее количество муниципальных образований, число городских и сельских поселений, муниципальных районов ежегодно сокращается (табл. 1). Одной из причин является недостаточный объем доходов местных бюджетов для решения вопросов местного значения.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет) [2, ст. 52]. Наряду с другими экономическими категориями, составляющими экономическую основу местного самоуправления, местный бюджет используется для решения вопросов местного значения, закрепленных федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2, гл. 3]. Местные бюджеты являются неотъемлемым элементом структуры бюджетной системы РФ, которая в последнее время неоднократно изменялась. (табл. 2).

Принцип самостоятельности бюджетов гарантирует самостоятельность местных бюджетов как части бюджетной системы Российской Федерации и закрепляет право и обязанность самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств; осуществлять бюджетный процесс; устанавливать в соответствии с Налоговым Кодексом РФ налоги, доходы от которых подлежат зачислению в местные бюджеты; определять формы и направления расходования бюджетных средств [3, ст. 31]. Бюджетным кодексом РФ закреплены

полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов [3, ст. 64].

К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления [3, ст. 41, 46].

Финансовые органы муниципальных образований ведут реестры источников доходов местных бюджетов. Перечень источников доходов местных бюджетов – это свод федеральных, региональных и местных налогов и сборов, иных обязательных платежей, других поступлений, которые являются источниками формирования доходов местных бюджетов. В перечне указываются правовые основания их возникновения, порядок расчета (размеры, ставки, льготы) и иные характеристики источников доходов местных бюджетов. Реестр источников доходов представляет собой свод информации о доходах бюджета по источникам доходов бюджетов, формируемой в процессе составления, утверждения и исполнения бюджета. Реестры источников доходов местных бюджетов формируются и ведутся в порядке, установленном местной администрацией. Однако органы местного самоуправления обладают небольшим объемом полномочий и минимальным набором налоговых инструментов для формирования доходов местных бюджетов. Налоговые доходы местных бюджетов формируют только два местных налога, а большая часть доходов приходится на налоги, переданные вышестоящими бюджетами бюджетной системы РФ (табл. 3).

В доходы местных бюджетов по ставке 100% зачисляются штрафы и иные суммы принудительного изъятия за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности; за нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если закупки товаров, работ, услуг осуществляются муниципальным заказчиком; за нарушение законодательства РФ об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, устанавливающего правила перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам межмуниципального и местного значения; суммы денежных взысканий (штрафов) за нарушение бюджетного законодательства РФ; суммы конфискаций, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход [3, ст. 46].

Наибольшую долю в доходах занимают переданные налоги НДФЛ и специальные налоговые режимы. Например, в 2016 году по данным Минфина РФ около 63% в объеме налоговых доходов местных бюджетов занимает НДФЛ. Минфином РФ отмечен значительный рост налоговых доходов по единому сельскохозяйственному налогу, по налогу, взимаемому при патентной системе налогообложения, по акцизам на нефтепродукты. Однако сформировавшаяся в девяностые годы кооперативная модель бюджетного федерализма характеризуется большим объемом перераспределяемых через федеральный бюджет финансовых ресурсов. Большая часть налогов и сборов, закрепленных Налоговым кодексом РФ, относится к федеральным, поэтому наибольший объем средств направляется в федеральный бюджет РФ. В сложившейся ситуации региональные бюджеты часть своих доходов передают местным бюджетам. Например, в Свердловской области ежегодно утверждаются нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований (табл. 4).

Однако анализ показал, что в 2016 году единый норматив отчислений НДФЛ сократился до 1 процента, а 2012 и 2013 годах он составлял 7 процентов [7, ст. 1], в 2014 и 2015 годах – 3 процента [8, ст. 1]. В качестве компенсации областной бюджет в 2016 году установил единые нормативы отчислений в бюджеты муниципальных образований от специальных налоговых режимов, которые в 2012–2015 годах в местные бюджеты не зачислялись.

В 2016 году дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от НДФЛ, заменяющие дотации из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) составили от 0 процентов (14 муниципальных образований) до 84% (22 муниципальных образования) [4, прил. 9].

В Свердловской области в 2016 году установлена процентная доля отчисляемых в местные бюджеты налоговых доходов консолидированного бюджета Свердловской области от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, в размере 10% [4, ст. 4] и дифференцированные нормативы от 0,00386 до 0,75607% [4, прил. 2]; из областного бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений выделены дотации в размере 368597,0 тысяч рублей [4, ст. 12]. К уровню 2015 года их объем сократился на 9,4%. Планируемый объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и заменяющие их дополнительные нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от налога на доходы физических лиц увеличится к уровню 2015 года на 32,1% и составит 4828927,0 тысяч рублей [4, ст. 13]; объем субсидий сократится почти на 30% и составит 21071918,0 тысяч рублей. [4, ст. 14], объем субвенций увеличится на 23,1% и составит 46853532,0 тысяч рублей. [4, ст. 15]; прочие межбюджетные трансферты общего характера составят 9104129,5 тысяч рублей [4, ст. 16].

Учитывая значительное влияние на доходы местных бюджетов межбюджетных трансфертов,

в Свердловской области на 2017–2019 годы изменились методики определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности городских поселений (включая городские округа), сельских поселений; определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов); распределения части дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), исходя из численности жителей муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя; методика расчета межбюджетных субсидий из местных бюджетов областному бюджету, подлежащих перечислению из бюджетов городских поселений, сельских поселений и (или) бюджетов муниципальных районов (городских округов) [5].

В рамках Государственной программы Свердловской области «Управление государственными финансами Свердловской области до 2020 года» реализуется подпрограмма «Повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов», на финансирование которой в 2016 году выделено 14294534,0 тысяч рублей.

В Свердловской области сложилась практика проводить «муниципальные» согласительные комиссии, в которых принимают участие депутаты Законодательного собрания региона, руководители министерств и ведомств Свердловской области, главы муниципальных образований и финансисты. Муниципалитеты предметно готовятся к работе в согласительных комиссиях, так как предоставляется возможность получить дополнительную финансовую помощь для решения вопросов непосредственно касающихся проблем жителей муниципалитетов и детально рассмотреть проблемы каждого муниципалитета [9].

Распоряжением Правительства Свердловской области утверждена комиссия для рассмотрения предложений органов местного самоуправления муниципальных образований по исходным показателям для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов. В соответствии с графиком с 22 августа по 5 сентября 2016 года состоялось с применением программного комплекса «Информационная система управления финансами» согласование исходных показателей в Минфине Свердловской области с органами местного самоуправления. Уточнен перечень муниципальных образований в целях реализации статьи 136 Бюджетного кодекса РФ (табл. 5).

Муниципальные образования, которые включены в третью группу, ежегодно заключают соглашение с Минфином области. Минфин области не позднее 15 ноября текущего года утверждает перечень муниципальных образований и примерную форму соглашений о мерах по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. До 1 декабря текущего года Минфин области направляет примерную форму соглашения ОМСУ. До 15 декабря ОМСУ представляют в Минфин области проекты соглашений. В течение двух рабочих дней со дня поступления проекты подписываются. Если проекты соглашений не соответствуют примерной форме соглашения, Министерство возвращает их на доработку в течение двух рабочих дней со дня получения замечаний. В течение трех рабочих дней проекты соглашений дорабатываются и направляются в Минфин области [11].

Все муниципальные образования Свердловской области в соответствии с принципом прозрачности (открытости) размещают на официальных сайтах органов местного самоуправления публикации «Бюджета для граждан», результаты мониторинга качества управления финансами главных распорядителей бюджетных средств и результаты мониторинга оказания муниципальных услуг.

Ежегодно Министерство финансов Свердловской области по пяти направлениям оценивает качество управления муниципальными финансами: бюджетное планирование, исполнение бюджета, управление долговыми обязательствами, оказание муниципальных услуг. Одним из приоритетных направлений является выполнение условий соглашений по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, подписанных муниципальными образованиями с Министерством финансов Свердловской области.

Благодаря значительной финансовой помощи регионального бюджета сокращается муниципальный долг (табл. 6).

Приоритетным вопросом для органов местного управления является поиск доходных источников и повышение собираемости действующих налогов. В Свердловской области утвержден план мероприятий по росту доходов (табл. 7).

Для повышения мотивации с целью повышения доходного потенциала в Свердловской области используется сводный рейтинг эффективности работы муниципальных образований по повышению доходного потенциала территорий.

Ряд авторов отмечают, что, несмотря на принимаемые меры по увеличению доходов местных бюджетов, не удается обеспечить покрытие их расходов [13].

По мнению автора для решения проблемы формирования доходов местных бюджетов необходимо более активное применение нормативов отчислений от федеральных налогов. Вернуться к ранее применяемой практике передачи части налога на прибыль организаций, налога на добавленную стоимость, водного налога и налога на добычу полезных ископаемых на региональный и муниципальный уровни. Без данного инструментария невозможно реализовать принцип сбалансированности местных бюджетов.

Литература:

1. Количество муниципальных образований [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (дата обращения 23.11.2016).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации [электронный ресурс]: Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016). Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
4. Об областном бюджете на 2016 год [электронный ресурс]: Закон Свердловской области от 3 декабря 2015 года № 138-ОЗ (ред. от 04.07.2016). Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
5. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов» [электронный ресурс]: Постановление Правительства Свердловской области от 12 сентября 2016 г. № 656-ПП. Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс
6. Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, от налога на доходы физических лиц и налогов, предусмотренных упрощенной системой налогообложения, подлежащих зачислению в областной бюджет [электронный ресурс]: Закон Свердловской области от 26 декабря 2011 года № 128-ОЗ (ред. от 12.10.2015). Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
7. О внесении изменений в статью 2 закона Свердловской области «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в областной бюджет» [электронный ресурс]: Закон Свердловской области от 13 октября 2013 г. № 81-ОЗ. Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
8. О внесении изменений в закон Свердловской области «Об установлении единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в областной бюджет» [электронный ресурс]: Закон Свердловской области от 12 октября 2015 г. № 99-ОЗ. Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
9. Минфин увеличил расходные полномочия бюджетов Свердловских муниципалитетов [электронный ресурс]. URL: http://www.midural.ru/news/list/document91146/ (дата обращения 23.11.2016).
10. Об утверждении на 2017 год перечней муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в целях реализации статьи 136 Бюджетного кодекса РФ [электронный ресурс]: Приказ Министерства финансов Свердловской области от 9 ноября 2016 года № 435. Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.

References:

1. The number of municipalities [e-resource]. URL http://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (date of reference 23.11.2016).
2. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation [e-resource]: Federal Law of 6 October 2003 № 131-FL (as of 3 July 2013). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
3. Budget Code of the Russian Federation [e-resource]: Federal Law № of 31 July 1998 145-FL (as amended on 3 July 2016). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
4. About the regional budget for 2016 [e-resource]: Law of the Sverdlovsk Region of 3 December 2015 № 138-OL (as amended on 04.07.2016). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
5. On approving the methodologies used to calculate intergovernmental transfers from the regional budget to local budgets, for 2017 and the planning period 2018 and 2019 [e-resource]: Resolution of the Government of the Sverdlovsk Region of 12 September 2016 № 656-PP. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
6. On the establishment of unified standards for allocations to the budgets of municipal entities located in the Sverdlovsk Region from the personal income tax and the taxes provided for by the simplified taxation system to be credited to the regional budget [e-resource]: Law of the Sverdlovsk Region of 26 December 2011 № 128-OL (as of 12.10.2015). Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
7. On Amendments to Article 2 of the Law of the Sverdlovsk Region “On the Establishment of Uniform Norms of Deductions to the Budgets of Municipalities Located in the Territory of the Sverdlovsk Region from the Personal Income Tax to be Transferred to the Regional Budget” [e-resource]: Law of the Sverdlovsk Region of 13 October 2013 № 81-OL. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
8. On the introduction of amendments to the law of the Sverdlovsk region “On the establishment of unified standards for allocations to the budgets of municipal entities located in the Sverdlovsk region, from the personal income tax to be credited to the regional budget” [e-resource]: Law of the Sverdlovsk Region of 12 October 2015 № 99-OL [electronic resource]. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
9. The Ministry of Finance increased the spending powers of the budgets of the Sverdlovsk municipalities [electronic resource]. URL: http://www.midural.ru/news/list/document91146/ (date of reference 23.11.2016).
10. On approval of the lists of municipal entities located in the Sverdlovsk Region for the purposes of implementing Article 136 of the Budget Code of the Russian Federation for 2017 [e-resource]: Order of the Ministry of Finance of the Sverdlovsk Region of 9 November 2016 № 435. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.

Литература:

11. Об утверждении Порядка заключения соглашений между Министерством финансов Свердловской области и органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов и контроля за их исполнением [электронный ресурс]: Постановление Правительства Свердловской области от 6 ноября 2015 года № 1014-ПП. Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
12. План мероприятий по росту доходов, оптимизации расходов и совершенствованию долговой политики Свердловской области на 2014–2016 годы [электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Свердловской области от 30 июня 2016 г. № 621-РП. Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.
13. *Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н.* Муниципальное право России. Изд. 4-е, перераб. и доп. Юриспруденция, 2016. [электронный ресурс]. Доступ из спарав.-правовой системы КонсультантПлюс.

References:

11. On approval of the procedure for concluding agreements between the Ministry of Finance of the Sverdlovsk Region and local government bodies of municipal entities located on the territory of the Sverdlovsk Region on measures to increase the efficiency of using budgetary funds and increase revenues of tax and non-tax revenues of local budgets and control over their implementation [e-resource]: Decree of the Government of Sverdlovsk region of 6 November 2015 № 1014-PP. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
12. Plan of measures to increase incomes, optimize expenditures and improve the debt policy of the Sverdlovsk region for 2014–2016 [e-resource]: Order of the Government of the Sverdlovsk region of 30 June 2016 № 621-OP. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.
13. *Postovoy N. V., Tabolin V. V., Chernogor N. N.* Municipal Law of. Ed. 4 th, revised. and additional. Jurisprudence, 2016. [e-resource]. Access from the ref.-legal system “ConsultantPlus”.