

© Валентин Васильевич Катов,
канд. экон. наук,
Владимирский филиал РАНХуГС

Katov V. V.
PhD in Economics
The Vladimir branch of the RANEPA, Vladimir

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Peculiarities of formation of local budgets in modern russian conditions

Аннотация: в статье рассмотрены вопросы формирования местных бюджетов в РФ. Существующая налоговая политика, действующий Налоговый кодекс РФ, налоговое законодательство не позволяют говорить о самодостаточности, самостоятельности местных бюджетов. Крайне низкая собственная доходная часть местных бюджетов поставила основную часть муниципалитетов РФ в прямую зависимость от трансфертов вышестоящих бюджетов. Отсутствие, в полной мере, собственных доходов не позволяет органам местного самоуправления принимать значительные программы социально-экономического развития территории, планировать деятельность на отдаленную перспективу. Ужесточение налогового администрирования с 2017 года позволит частично решить вопрос роста доходной части местных бюджетов, но не решает вопросов финансовой самостоятельности муниципальных образований. Автор считает, без коренных изменений налоговой и бюджетной политики местные бюджеты, сохраняя зависимость от вышестоящих финансовых структур, не смогут вести эффективную социально-экономическую политику развития территорий.

Annotation: The article considers the formation of local budgets in the Russian Federation. The existing tax policy, the current Tax Code of the Russian Federation, tax legislation does not allow talking about self-sufficiency, independence of local budgets. Extremely low own revenues of local budgets put the bulk of the municipalities of the Russian Federation in direct dependence on transfers of higher budgets. Absence, in full, of own incomes does not allow local authorities to take significant programs of social and economic development of the territory, to plan activities for a long-term perspective. Toughening tax administration since 2017 will partially solve the issue of increasing the revenue side of local budgets, but does not solve the issues of financial independence of municipalities. The author believes that without radical changes in fiscal and budgetary policies, local budgets, while remaining dependent on higher-level financial structures, can not conduct an effective socio-economic policy for the development of the territories.

Ключевые слова: бюджетная система, местные бюджеты, Налоговый кодекс, межбюджетные трансферты, собственные доходы, публичные финансы, муниципальный долг.

Keywords: Budget system, local budgets, Tax Code, intergovernmental transfers, own revenues, public finances, municipal debt.

Бюджетная система всегда занимает центральное место в финансовой системе любого государства. Принципы функционирования бюджетной системы определяет Бюджетный кодекс, регулирующий общие принципы бюджетного процесса на всех уровнях, в том числе и на муниципальном уровне. Местные бюджеты в значительной степени влияют на уровень социально-экономического развития муниципального образования, потенциал территории, действующая система межбюджетных отношений, самодостаточность бюджета во многом

определяют уровень и качество жизни населения. Схематично система межбюджетных отношений в Российской Федерации выглядит следующим образом (рисунок 1).

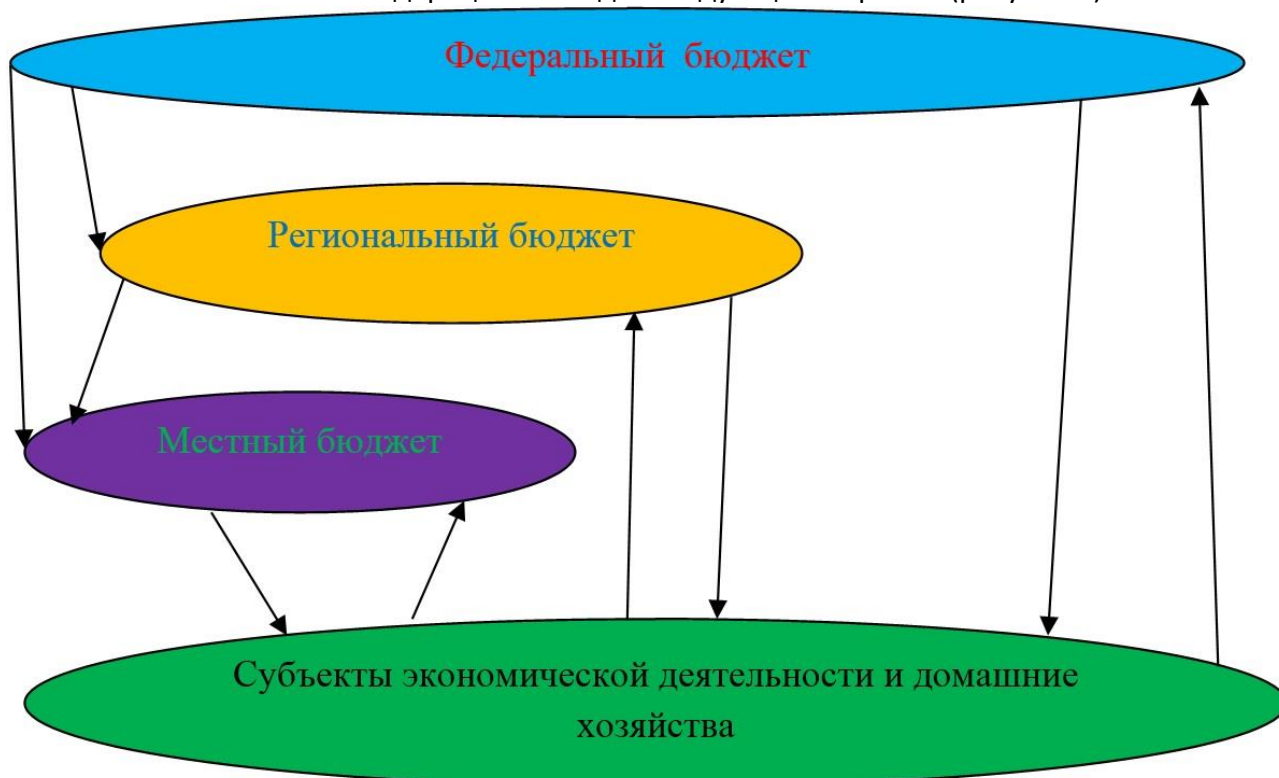


Рис. 1. Система межбюджетных отношений в РФ

Основными связующими звеньями между федеральным, региональным и местными бюджетами в части перераспределения бюджетных средств выступают такие финансовые инструменты, как дотации, субсидии, субвенции, правила взаимодействия между региональным бюджетом, субъектами экономической деятельности и домашними хозяйствами регламентируются ст. 14 Налогового кодекса РФ (НК РФ) [3]; финансовые рычаги взаимодействия между местным бюджетом и субъектами экономической деятельности и домашними хозяйствами определены в ст. 15 НК РФ [3]; ст. 13 НК РФ [3] определяет бюджетную политику между федеральным бюджетом, субъектами экономической деятельности и домашними хозяйствами.

Если обратиться к истории, то следует отметить, что местные бюджеты советского периода представляли собой расчетно-кассовые подразделения нижнего уровня. Доходы в бюджет за счет собственных источников составляли менее одной трети, доходы от налогов - на уровне до 5 %, связь между финансовой деятельностью предприятий, расположенных на конкретной территории, и социально-экономическими интересами местного сообщества практически отсутствовала. К началу 90-х годов XX века бюджетная система представляла собой жестко централизованную конструкцию: бюджетная иерархия имела высокий уровень зависимости от вышестоящих органов управления.

Общественные финансы на начало 2000-х годов представляли трудно управляемую, достаточно хаотичную систему с громадными внутренними противоречиями, в том числе и на уровне муниципалитетов. За период существования России как суверенного государства динамика соотношения доходной и расходной частей консолидированных бюджетов наглядно демонстрирует рост степени зависимости бюджетов регионов и муниципалитетов от финансовой помощи вышестоящих бюджетов. Разрыв в финансовой помощи различным регионам очень велик и колеблется от 0,05 % до 92,89 % бюджета региона, что указывает на

огромные диспропорции в социально-экономическом развитии территорий. Динамика структуры региональных бюджетов указывает на рост финансовой зависимости от федерального центра, что характерно и для структуры доходов местных бюджетов.

Местные бюджеты в бюджетной системе РФ имеют определенную обособленность и являются самостоятельным звеном. Обязанность государства по отношению к местным бюджетам состоит в обеспечении реальных минимальных уровней местных бюджетов, наличия собственных доходов, их источников, права, в какой-то степени, самостоятельно определять расходные статьи местного бюджета. Особенности формирования муниципального бюджета, его сущность определяет ч. 1 ст. 132 Конституции РФ [1], где указано, что власть на местах должна иметь свой бюджет, формировать, утверждать и реализовывать в практической деятельности. Основная роль местных бюджетов состоит в создании прочной финансовой базы, которая бы позволила:

- формировать местные бюджеты на уровне, который бы позволил органам местного самоуправления иметь определенную финансовую самостоятельность в социально-экономическом развитии территории;
- осуществлять местным бюджетам выравнивание диспропорций в экономическом и социальном развитии территорий;
- иметь достаточные финансовые ресурсы для управления нормативами по оказанию услуг в учреждениях непромышленной сферы (школы, больницы и т.д.);
- иметь финансовые возможности местных бюджетов для централизации ресурсов на решение вопросов стратегического развития территории и приоритетных отраслей развития.

Одновременно местные бюджеты являются частью консолидированного бюджета конкретного региона. Местный бюджет относится к категории «публичные финансы» и является формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Существующая система налогообложения в Российской Федерации, жестко централизованная бюджетная политика основной массе бюджетов муниципальных образований отвела роль дотационных участников бюджетной системы.

Рассмотрим, как формируется доходная и расходная части местного бюджета. Следует отметить, что существует множество подходов к классификации доходов бюджета, в том числе и местного. Классификация доходов бюджетов в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона № 131-ФЗ [4], некоторых научных исследованиях рассматривает доходы бюджета как доходы государства в целом, специфика местных доходов практически не учитывается. По нашему мнению, классифицировать доходы местных бюджетов следует по:

- видам местного бюджета;
- территориальному уровню;
- порядку зачисления в бюджет;
- порядку образования и использования;
- социально-экономическому признаку.

Применение территориального признака, признание бюджетов муниципальных районов и поселений самостоятельными звеньями бюджетной системы может внести коррективы в ст. 10 Бюджетного кодекса Российской Федерации [2], в этом случае бюджетную систему следует считать четырехуровневой.

Классификация доходов местных бюджетов по порядку зачисления в бюджет, согласно Бюджетному кодексу [2], делится на закрепленные и регулирующие. Отнесение же безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов к собственным доходам местных бюджетов фактически искажает истинную картину собственных доходов бюджета, формально

увеличивая собственные финансовые ресурсы муниципалитета, хотя данные доходы бюджета должны быть отнесены к «регулирующим доходам». К доходам местного бюджета относятся и неналоговые доходы, которые формируются из:

- доходов от использования муниципального имущества, кроме имущества муниципальных бюджетных и автономных учреждений;
- доходов от имущества муниципальных унитарных предприятий;
- доходов от платных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями.

Дополнительно в местные бюджеты поступают финансовые ресурсы для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, бюджетные средства на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению доходов муниципальных образований.

Расходы муниципальных бюджетов напрямую увязаны с планами социально-экономического развития территории. Следует отметить, что Бюджетный кодекс РФ [2] определяет конкретные статьи расходов, которые должны финансироваться только из местного бюджета:

- содержание органов местного самоуправления;
- проведение выборов муниципальных органов власти и референдумов;
- управление муниципальной собственностью;
- обслуживание и погашение муниципального долга, реализация целевых муниципальных программ;
- целевое дотирование населения;
- финансирование учреждений образования, физкультуры и спорта, СМИ, и прочих учреждений, находящихся в муниципальной собственности или оперативном управлении;
- содержание муниципального жилищно-коммунального хозяйства;
- содержание дорог местного значения, дорожное строительство;
- содержание муниципальных органов общественного порядка;
- благоустройство территорий;
- финансирование охраны окружающей среды;
- финансирование архивной деятельности;
- организация транспортного обслуживания населения;
- обеспечение пожарной безопасности;
- организация утилизации и переработки бытовых отходов, содержание мест захоронения.

Главным направлением использования местного бюджета в соответствии со статусным предназначением местного самоуправления должны быть расходы на жизнеобеспечение населения, проживающего на территории муниципального образования. Практика же показывает, что уровень собственных доходов местного бюджета не позволяет финансировать многие статьи расходов, поэтому через систему трансфертов финансирование производится через региональный и федеральный бюджеты. На схеме финансирование из местного бюджета выглядит следующим образом (рисунок 2).



Рис. 2. Схема расходов местного бюджета

Существующая система налоговых отношений в РФ, ее несовершенство, избыточное изъятие доходов от налогов в центр не позволяют в полной мере использовать налоговые инструменты регулирования и социального выравнивания, не позволяет различным социально-экономическим структурам общества, государству, населению иметь согласованные интересы в своей деятельности. Действующая налоговая политика является главным фактором соответствующего уровня развития муниципальных образований. Коренное изменение налоговой системы в сторону увеличения числа местных налогов позволит, с нашей точки зрения, расширить сферу деятельности муниципальных образований, серьезно улучшить качество и уровень жизни населения, проживающего на данной территории, что, как известно, является одной из основных задач государства. Система налогообложения, бюджетная система поставили в полную финансовую зависимость органы местного самоуправления от решений федеральных и региональных органов власти в части отчисления от налогов, дотаций, субсидий, субвенций от вышестоящих бюджетов. Бюджетная реформа, одной из целей которой является эффективное использование бюджетных средств в деятельности органов публичной власти, ставит задачу перехода от модели управления затратами к модели управления результатами. Новая модель подразумевает в деятельности муниципальных органов власти социально значимых, конкретных результатов, активной заинтересованности всех участников бюджетного процесса, создание системы стимулирования, применение методов бюджетирования,

ориентированного на конечные показатели. Существующее состояние межбюджетных отношений в вопросах управления местными финансами не дает возможности органам местного самоуправления принимать самостоятельные решения. Без укрепления доходной части местных бюджетов невозможно качественное финансирование социальных потребностей населения, совершенствование управления территорией, рост инвестиционной привлекательности, управление миграционными процессами, планомерное развитие территории. Самостоятельный статус муниципальных образований в федеративном государстве предполагает финансовую автономию местных органов власти. Возможность органам местного самоуправления определять свои доходы и расходы, наличие надежной финансовой базы позволит развить реальное местное самоуправление.

На основании вышеизложенного сформулируем определенные **выводы**:

- доходы, которые входят в сферу влияния местной администрации, *крайне недостаточны*, даже на минимально необходимом уровне, а категория «*собственные доходы*» местных бюджетов включает тот перечень доходов, который в реальности не подконтролен местной администрации;

- для оптимизации межбюджетных отношений следует на законодательном уровне конкретизировать понятие «собственные доходы» местных бюджетов, включив в них местные налоги, сборы, иные платежи, фиксированные доли ставок единых федеральных и региональных налогов, направляемые в местный бюджет, в разрезе компетенций органов местной власти дать возможность изменения налогооблагаемой базы и ставок подконтрольных муниципалитету. Это позволит самостоятельно распоряжаться доходами и вправе их изменять;

- один из основных налоговых источников муниципальных образований - налог на доходы физических лиц (НДФЛ) искажает суть самого налога, т. к. плательщиком данного налога выступает гражданин, и зачисление налога в местный бюджет следовало бы проводить по месту проживания гражданина, а не по месту работы, как это происходит сейчас;

- *удельный вес* местных налогов в общем объеме доходов местного бюджета у основной доли муниципалитетов РФ составляет около 10%, что не соответствует *теории налоговых доходов*, основная роль которых - быть основным источником доходов бюджета любого уровня;

- необходимо обеспечить децентрализацию бюджетной системы, что позволит усилить мотивацию муниципальных чиновников к росту бюджета, росту эффективности решения местных проблем, более самостоятельно от регионального и федерального бюджета формировать собственные доходы;

- существующий этап развития бюджетного федерализма в РФ главной целью при решении финансовых вопросов местного самоуправления ставит вопрос максимального использования межбюджетного регулирования на законодательном уровне, при одновременном формировании дополнительных стимулов реформирования налогово-бюджетной политики, которая бы позволила эффективнее развивать и использовать налоговый потенциал на местном уровне.

В заключение следует остановиться на тех изменениях в местные бюджеты по части налоговых доходов, которые ожидаются в 2018 году.

- С 1 января 2017 года было *ужесточено налоговое администрирование*, которое должно повлиять на увеличение доходной части бюджета. Каковы изменения:

- предусмотрена обязанность физических лиц самостоятельно сообщать о наличии у них недвижимого имущества, транспортных средств, предусматривающая определенную ответственность за сокрытие имущества. Данная мера позволила увеличить доходы в местные бюджеты в 2017 году, которые продолжают увеличиваться в 2018 году;

- введены ограничения по количеству объектов и видам предпринимательской деятельности при применении патентной системы налогообложения, что поможет пресечь злоупотребления при ее использовании с целью минимизации налогообложения;

- уточнены виды предпринимательской деятельности, где может применяться система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход;

- с 1 июля 2018 года объекты розничной торговли должны применять контрольно-кассовую технику, обеспечивающую онлайн-передачу на серверы ФНС;

- с 2018 года крупные налогоплательщики с доходами выше 100 млн. руб., использующие единый сельхозналог (ЕСХН), будут обязаны отчислять НДС, который на 50 % будет зачисляться в бюджеты городских поселений и муниципальных районов, 70 % - в бюджеты сельских поселений, 100 % - бюджеты городских округов. В данном случае будет использоваться ст. 171 Налогового кодекса РФ [3];

- с 2018 года вводится *поэтапная отмена* федеральных льгот по налогу на имущество организаций и земельному налогу, что позволит увеличить доходы в региональные и местные бюджеты;

- с 2018 года планируется рост кадастровой стоимости земельных участков и остаточной стоимости основных средств;

- с 2018 года вводится поэтапное увеличение ставок на игорный бизнес;

- с 1 января и 1 июля 2018 года планируется рост акцизов на бензин, по 0,5 рубля в каждый период, изменятся нормативы зачисления акцизов в сторону роста доходов бюджетам регионов (ч. 1 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ) [2], что позволит увеличить финансовую поддержку муниципалитетов.

- Межбюджетных трансфертов (дотации, субсидии, субвенции) в 2018 году из федерального бюджета выделяется 4,78% от общего объема федерального бюджета на сумму 767, 2 млрд. руб.

- С 2018 года планируется рост дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов: 2018 год - 645,1 млрд. руб., 2019 год - 648,2 млрд. руб., 2019 год - 653,7 млрд. руб.

- С 2018 года изменится расчет уровня дотационности муниципальных образований, межбюджетные трансферты между районом и поселениями по заключенным соглашениям не будут учитываться при расчете дотационности, что позволит получить дополнительные доходы в местный бюджет.

- Исключаются из ограничительного списка на предельный размер межбюджетных трансфертов, установленный в размере 10 % :

- 1) федеральные «транзитные» и иные межбюджетные трансферты; 2) трансферты на ликвидацию стихийных бедствий;

- 3) «поощрительные» трансферты. В целом, по расчетам, планируется прирост дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности региональных и местных бюджетов на 5 %. Ограничение в 10 % не распространяется на города федерального значения.

- Субсидии из федерального бюджета будут выделяться региону и муниципалитету согласно соглашениям о предоставлении субсидий, с учетом уровня предельного софинансирования. На 2018 год на развитие образования выделяется 100 млн. руб., на предоставление жилых помещений детям-сиротам - 7,1 млрд. руб., на формирование современной городской среды - 25,1 млрд. руб., на поддержку малого, среднего предпринимательства и фермерских хозяйств - 5,0 млрд. руб. В 2018 году расширятся формы предоставления межбюджетных трансфертов между регионами и муниципальными образованиями, будет применяться норма предоставления единой субвенции и дотация на сбалансированность.

- Изменяются «правила игры» по муниципальному долгу.

1. До 1 января 2018 года предельный объем муниципального долга может превысить ограничения, установленные ст. 107 Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона № 58-ФЗ от 09.04.2009 года (п. 9, ст. 7) [5].

2. С 1 января 2018 года муниципальное образование не вправе утверждать муниципальный долг на финансовый год выше общего годового объема доходов местного бюджета, без учета в доходах безвозмездных поступлений и налоговых доходов по дополнительным нормативам (ст. 107 БК РФ) [2].

3. Для тех муниципальных образований, у которых дотации в структуре доходов бюджета более 50 %, предельный муниципальный долг не должен превышать 50 % утвержденного годового объема доходов местного бюджета.

4. С 2018 года *бюджетные кредиты* не дают право на увеличение предельного уровня муниципального долга. Муниципальные образования при превышении предельных значений муниципального долга обязаны привести долг к расчетному уровню, после этого получают право на дополнительные бюджетные кредиты, тем самым запрещается реструктуризация регионального и муниципального долга за счет дополнительных бюджетных кредитов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.zakonrf.ru>.

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ: с изм. и доп. на 01.01.2018 г. [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru.

3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ: в ред. федерального закона от 30.12.2006 г. № 268-ФЗ: с изм. и доп. на 29.12.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: docs.cntd.ru.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ: в ред. от 29.12.2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://normativ.kontur.ru>.

5. О системе государственной службы в Российской Федерации: федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru.

6. Основные направления бюджетной, налоговой, и тарифно-таможенной политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: <https://www.minfin.ru>.

7. Андрюхин А. Ю. Возможности и ресурсы роста финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований // Актуальные вопросы современной науки. - 2014. - № 34. - С. 260-271.

8. Гаврилов Е. В. О доходной части местных бюджетов // Финансы. - 2012. - № 9. - С. 23-26.

9. Гринкевич Л. С., Счастливая Т. В., Сагайдачная Н. К., Казаков В. В. Финансы, денежное обращение и кредит: учебное пособие. – Томск : Издательство НТЛ, 2010. – 704 с.

10. Игудин А. Г. Актуальные проблемы межбюджетных отношений // Финансы. - 2012. - № 10. - С. 15-19.

11. Левина В. В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. - 2015. - № 2. - С. 17-23.

12. Николаева Е. Е. Как изменятся доходы местных бюджетов в 2018 году // Практика муниципального управления. - 2017. - № 12. - С. 14-20.