

Рукина С.Н.,
к.э.н., доцент кафедры «Финансы»
РГЭУ (РИНХ)
E-mail: kafedra_finance@mail.ru

РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье рассматриваются особенности формирования самых многочисленных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации – местных бюджетов, роль которых в реализации социально значимых расходов возрастает. Нынешнее состояние местных бюджетов можно оценить как напряженное. Цель проведенного исследования заключается в обосновании возможных направлений развития бюджетных отношений в контексте формирования реальной финансовой самостоятельности муниципальных образований, фундаментом которой выступает их стабильная налоговая база. В качестве методологической основы применяется системно-функциональный подход, позволивший показать проблемы в формировании доходной базы местных бюджетов и ее использовании, обосновать предложения о необходимости развития имущественного налогообложения, расширения налоговых полномочий представительных органов местного самоуправления по специальным налоговым режимам, распространении лучшей практики отдельных российских регионов по самообложению граждан и инициативному бюджетированию в других субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: муниципальное образование, местные бюджеты, доходы бюджета, расходы бюджета, финансовая самостоятельность, самообложение граждан, инициативное бюджетирование.

Rukina S.N.

DEVELOPMENT OF BUDGET RELATIONS IN THE MUNICIPAL LEVEL

The article considers peculiarities of formation of the largest budgets of the budg-

etary system of the Russian Federation – local budgets, their role in implementation of socially significant cost increases. The current state of local budgets can be assessed as stressful. The purpose of the research consists in substantiation of possible lines of development of budgetary relations in the context of the real financial autonomy of municipalities, the Foundation of which is their stable tax base. As a methodological basis of applied systemic-functional approach, which allowed to show the problems in the formation of profitable base of local budgets and its use to justify the need for development of property taxation expansion of tax powers of the representative bodies of local self-government under special tax regimes, the dissemination of best practices of individual Russian regions by self-taxation of citizens and initiative budgeting in other regions of the Russian Federation.

Keywords: municipality, local budgets, budget revenues, budget expenses, financial independence, self-taxation of citizens, initiative budgeting

Важнейшим направлением совершенствования управления общественными финансами является разработка эффективной системы бюджетных отношений на муниципальном уровне. От ее реализации во многом зависят успехи бюджетной и муниципальной реформ, в том числе нового этапа совершенствования местного самоуправления, реализуемого с мая 2014 г. в условиях достаточно напряженной социально-экономической ситуации в стране. Федеральным законом «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «уточнены отдельные принципы организации российской модели местного самоуправления в целях совершенствования ее территориальной, организационной и функциональной основ» [6]. Названный правовой документ направлен на реализацию поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации задач в части развития сильного, независимого,

финансово состоятельного местного самоуправления, чтобы «любой гражданин мог дотянуться до него рукой» [7].

К настоящему времени в Российской Федерации сформировалась иерархическая территориальная организация местного самоуправления, которая включает семь типов муниципальных образований: пять ранее существовавших (городской округ,

внутригородские муниципальные образования городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, муниципальный район, городское поселение, сельское поселение) и два новых для крупных городских округов (городской округ с внутригородским делением и внутригородской район) (рисунок 1).



Рисунок 1 – Типы муниципальных образований в Российской Федерации

Анализ статистических данных, приведенных в таблице 1 (без учета Крымского федерального округа), свидетельствует о сокращении с 23001 муниципальных образований в 2012 г. до 22734 муниципальных образований в 2014 г., на 267 единиц. Такая динамика обусловлена снижением количества сельских и городских поселений на 1,2% и 2,5% соответственно; в то же время количество муниципальных рай-

онов сократилось на 1 единицу, а городских округов увеличилось на 1. Данные преобразования муниципалитетов объясняются их объединением с целью формирования самодостаточной территории с повышенным уровнем жизни и доходов населения, поскольку проведение государственной социально-экономической политики требует возрастающих материальных и финансовых ресурсов.

Таблица 1 – Изменение количества муниципальных образований Российской Федерации за 2012-2014 гг.*

Типы муниципальных образований	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Муниципальные образования, всего в т.ч.	23001	22965	22734
муниципальные районы	1817	1818	1816
городские округа	518	518	519
внутригородские муниципальные образования городов федерального значения	257	257	257
городское поселение	1687	1673	1645
сельские поселения	18722	18699	18497

* Составлена автором по [16].

Каждое муниципальное образование имеет собственный местный бюджет,

предназначенный для исполнения его расходных обязательств [2]. Местные бюджеты

ты самые многочисленные в российской бюджетной системе, являющейся финансовой базой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Формируя третий (нижний) уровень бюджетной системы, они представляют собой ее фундамент, от укрепления которого зависит прочность и устойчивость всей системы.

Проведение в последние годы бюджетной реформы и реформы местного самоуправления позволило устранить неясности в территориальной организации местного самоуправления, определить полномочия всех муниципальных образований, разграничить доходные источники и расходные обязательства органов местного самоуправления, использовать фор-

мализованные процедуры предоставления межбюджетных трансфертов на субфедеральном уровне, внедрить инструменты программного бюджетирования.

Однако, как показывает изучение мониторинга местных бюджетов Российской Федерации, проведенного Министерством финансов Российской Федерации за 2013-2014 гг., основным нерешенным вопросом остается необеспеченность органов местного самоуправления достаточным объемом финансовых ресурсов для исполнения возложенных на них полномочий [12, 13].

Приведенные в таблице 2 данные характеризуют местные бюджеты как несбалансированные в 2012-2014 гг.

Таблица 2 – Параметры местных бюджетов Российской Федерации за 2012-2014 гг., млрд руб.*

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	Откл. (+, -)	Темпы изм., %
Доходы бюджетов	3138,4	3386,7	3508,7	+547,6	111,8
Расходы бюджетов	3165,9	3428,9	3563,4	+587,6	112,6
Дефицит (-), профицит (+)	-27,5	-42,2	-54,7	+27,2	198,9

* Составлена автором по [12, 13].

Общий (совокупный) объем доходов местных бюджетов за анализируемый период увеличился с 3138,4 млрд руб. до 3508,7 млрд руб., почти на 111,8%, расходы местных бюджетов возросли с 3165,9 млрд руб. до 3563,4 млрд руб., на 112,6%. Более высокие темпы роста расходов местных бюджетов по сравнению с их доходами привели к увеличению дефицита рассматриваемых бюджетов почти в два раза, с 27,5 млрд руб. до 54,7 млрд руб.

Собственные доходы местных бюджетов, которые направляются на финансирование вопросов местного значения, в 2012 г. составили 2244,8 млрд руб. (71,5% от их совокупного объема), в 2013 г. – 2442,9 млрд руб. (72,1%), в 2014 г. – 2305,8 млрд руб. (65,7%). Необходимо отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит определения собственных доходов бюджета. В ст. 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации приводится состав собственных дохо-

дов бюджета, к которым относятся налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством в бюджетный фонд, а также безвозмездные поступления, за исключением субвенций [2]. Нам представляется такая трактовка расширительной из-за включения безвозмездных поступлений, объемы которых определяются вышестоящими органами власти в форме субвенций, дотаций, субсидий и др. поступлений. Автор разделяет точку зрения В.Г. Панскова, Л.Л. Игониной, Н.В. Мудровой, считающих, что расширительная трактовка собственных доходов бюджета не способствует формированию финансовой самостоятельности у субъектов местного самоуправления, препятствует долгосрочной сбалансированности их бюджетов, росту эффективности и ответственности управления муниципальными финансами [11, 15, 17].

Собственными доходами бюджета следует считать налоговые и неналоговые доходы, закрепленные на постоянной основе за конкретным бюджетом, с предоставлением субъектам власти достаточно широких полномочий по управлению этими доходными источниками. В частности, по местным налогам представительные органы местного самоуправления должны иметь право устанавливать и регулировать все обязательные элементы местных налогов, а не только закрепленные ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации, – налоговые ставки, порядок и сроки уплаты [1]. Считаем, что собственные налоговые и неналоговые доходы, составляющие основу бюджетов муниципальных образований, являются важными условиями их финансовой самостоятельности. Поэтому научно обоснованное распределение налоговых и неналоговых поступлений по уровням бюджетной системы приобретает большое значение для обеспечения финансовыми

ресурсами траектории роста экономики страны и реализации социальной политики.

Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований можно считать сбалансированным между городскими округами и муниципальными районами с поселениями, что подтверждается следующей структурой поступлений в 2013 г. и 2014 г.:

- в бюджеты городских округов и внутригородских образований городов федерального значения: 50,3% и 50,1%;

- в бюджеты муниципальных районов: 35,5% и 34,1%;

- в бюджеты поселений: 14,2% и 15,8%.

При этом доля собственных доходов в бюджетах муниципальных районов снизилась на 1,4%, а в бюджетах поселений – возросла на 1,6%.

Значительную часть доходов местных бюджетов, более 60% в общем их объеме, составляют безвозмездные поступления, что подтверждается данными таблицы 3.

Таблица 3 – Динамика доходов местных бюджетов Российской Федерации за 2012-2014 гг.*

Показатели	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%
Доходы местных бюджетов, всего в т.ч.	3138,4	100,0	3386,7	100,0	3508,7	100,0
налоговые и неналоговые доходы	1199,8	38,2	1317,7	38,9	1270,7	36,2
безвозмездные поступления	1938,6	61,8	2069,0	61,1	2238,0	63,8
из них, субвенции	893,7	27,9	943,8	27,9	1203,5	34,3

* Составлена автором по [12, 13].

За рассматриваемый период безвозмездные поступления, которые находятся вне сферы влияния органов местного самоуправления, выросли в доходах местных бюджетов как в абсолютном, так и в относительном выражении. Они предоставлялись в форме субвенций для финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления делегированных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Необходимо отметить, что объем передаваемых отдельных государственных полномочий субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень остается значитель-

ным, поэтому доля субвенций в общем объеме безвозмездных поступлений местных бюджетов имела тенденцию к росту в анализируемом периоде: 46,1% в 2012 г., 45,6% в 2013 г., 53,8% в 2014 г. Остальная часть безвозмездных поступлений в форме субсидий и дотаций направлялась на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Основным бюджетообразующим доходом остается федеральный налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетах снизился с 70,2% в 2012 г. до 63,5% в 2014 г. В то же время местные нало-

ги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) занимали в налоговых доходах местных бюджетов небольшую, но ежегодно увеличивающуюся долю: 15,0% в 2012 г., 15,1% в 2013 г., 18,4% в 2014 г. Впервые с 2014 г. в доходы бюджетов муниципальных образований зачисляются по установленным субъектам Российской Федерации нормативам акцизы на нефтепродукты (автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей), производимые в Российской Федерации, исходя из норматива не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанных акцизов. Проведенный анализ подтвердил ограниченный характер регулирующего воздействия муниципальных органов власти на формирование собственного бюджетного фонда. Аналогичная ситуация сложилась с расходами местных бюджетов, которые финансируются по 3 направлениям: на решение вопросов местного значения, занимающих значительную долю в общих расходах бюджетов муниципальных образований: 72,0% в 2012 г., 72,6% в 2013 г., 66,2% в 2014 г.; на осуществление делегированных государственных полномочий Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации; на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. На последние два направления приходится примерно поровну в общем объеме расходов местных бюджетов.

В таблице 4 приведена структура расходов местных бюджетов, свидетельствующая о ее социальной направленности, связанной с жизнеобеспечением населения, и дифференцированном отраслевом характере в зависимости от типа муниципального образования. Так, в 2014 г. в общем объеме расходов местных бюджетов более 61% приходилось на финансирование образования и ЖКХ; аналогичная практика сформировалась в бюджетах городских округов, где на указанные отрасли приходилось 63,6%. В структуре расходов бюджетов муниципальных районов почти 71% занимали расходы на финансирование образования и иных расходов (возможно, национальной экономики); в бюджетах городских и сельских поселений основную долю составляли расходы на ЖКХ и социальную политику, более 58%. Расходы местных бюджетов распределялись между бюджетами городских округов и бюджетами муниципальных районов с поселениями примерно поровну 49% и 51% соответственно.

Таблица 4 – Структура расходов местных бюджетов по типам муниципальных образований в 2014 г.*

Виды расходов	Городские округа		Муниципальные районы		Городские и сельские поселения		Всего	
	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%	Млрд руб.	%
Управление	133,7	7,7	107,3	7,4	80,2	21,9	321,2	9,0
Образование	848,5	48,6	824,0	56,7	5,3	1,4	1677,8	47,0
ЖКХ	261,2	15,0	110,0	7,5	133,1	36,4	504,2	14,1
Здравоохранение	18,8	1,1	12,8	0,9	0,3	0,1	31,9	0,9
Физическая культура и спорт	32,8	1,9	21,4	1,5	9,8	2,7	64,0	1,8
Культура, кинематография, СМИ	63,6	3,6	66,1	4,6	56,9	15,6	186,7	5,2
Социальная политика	133,6	7,7	107,3	7,4	80,2	21,9	321,2	9,0
Другие расходы	252,5	14,4	203,9	14,0	0,1	...	456,5	12,8
Итого	1744,7	100,0	1452,8	100,0	365,9	100,0	6563,4	100,0

*Составлена автором по [12, 13].

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что проводимая органами местного самоуправления бюджетная политика ориентирована на выполнение вышестоящих директив и поддержку исполнительной дисциплины в реализации федеральных и региональных нормативных документов в условиях ограничения реальной финансовой самостоятельности.

Нам представляется, что основным направлением развития бюджетных отношений на муниципальном уровне является формирование стабильной налоговой базы местных бюджетов, которая позволяет проводить инициативную финансовую политику, направленную на реализацию социальных программ и создание инфраструктуры, поддерживающей экономическую активность населения. Для этого необходимо:

- обеспечить тщательную подготовку и введение налогообложения имущества физических лиц на основе новых принципов, установленных главой 32 «Налог на имущество физических лиц» Налогового кодекса Российской Федерации и ориентированных на рост доходного потенциала местных бюджетов, а также расширения налоговых полномочий органов власти местного самоуправления по формированию собственной налоговой базы, что позволит имущественным налогам стать в перспективе бюджетообразующими доходами;

- передать вопросы налогового регулирования специальных налоговых режимов – единого сельскохозяйственного налога, упрощенной системы налогообложения, патентной системы налогообложения (единый налог на вмененный доход планируется отменить с 2018 г.) – в ведение представительных (законодательных) органов городских округов и муниципальных районов, что приведет к экономическому эффекту (увеличится количество микро- и малых предприятий, численность индивидуальных предпринимателей), социальному эффекту (повысятся доходы занятых, появятся новые рабочие места), фискальному эффекту (вырастут поступления по специальным налоговым режи-

мам, доля которых очень мала в общем объеме доходов местных бюджетов: 2,3% в 2013 г., 2,4% в 2014 г.) от развития малого предпринимательства на подведомственной территории;

- разработать модельный нормативный документ по самообложению граждан как перспективному неналоговому целевому доходу бюджетов органов местного самоуправления, направляемому на решение вопросов, связанных с развитием и обустройством муниципального образования. Изучение лучшей практики российских регионов, на территории которых были самые большие поступления от самообложения граждан в 2014 г. (Республика Татарстан, Кировская область, Пермский край, Республика Башкортостан, Липецкая область), дает возможность ее внедрить в других субъектах Российской Федерации;

- создать условия для полноценного перехода к программному бюджетированию в муниципальных образованиях как инструменту эффективного управления ограниченными финансовыми ресурсами, повышения открытости и прозрачности деятельности субъектов власти. По мнению Денисовой И.П. и Рукиной С.Н., с помощью программных инструментов органы управления способны оказывать позитивное воздействие на пространственное развитие экономики и социальной сферы [9, с. 399-400];

- расширить практику применения инициативного бюджетирования, которое представлено программами партиципаторного бюджетирования и поддержки местных инициатив, позволяющими вовлечь общественность в бюджетный процесс на муниципальном уровне посредством выбора приоритетных бюджетных расходов, а также софинансирования населением и бизнесом этих расходов наряду с бюджетом. С 2007 г. в России при участии Всемирного банка реализуются программы поддержки местных инициатив в семи регионах, где завершено более 2 тыс. проектов. В 2015 г. более десяти субъектов Российской Федерации осуществляли программы инициативного бюджетирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 1. От 31.07.1998 г. (в актуальной редакции). – Режим доступа: www.consultant.ru
2. Федеральный закон «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. (в актуальной редакции). – Режим доступа: www.consultant.ru
3. Федеральный закон «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2. От 05.08.2000 г. (в актуальной редакции). – Режим доступа: www.consultant.ru
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представленных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. (в актуальной редакции). – Режим доступа: www.consultant.ru
5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. (в актуальной редакции). – Режим доступа: www.consultant.ru
6. Федеральный закон «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представленных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 г. – Режим доступа: www.consultant.ru
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 г. – Режим доступа: www.consultant.ru
8. Денисова И.П., Рукина С.Н. Бюджетная система Российской Федерации. – 2-е изд., доп. и перераб. – Ростов н/Д: Феникс, 2009.
9. Денисова И.П., Рукина С.Н. Оценка эффективности и результативности целевых программ при переходе к «программному бюджету» // *Фундаментальные исследования*. – 2013. – № 8. – Т. 2. – С. 399-404.
10. Иванова О.Б., Рукина С.Н., Денисова И.П. Государственные и муниципальные финансы : учеб. пособие. – Ростов н/Д: Феникс, 2008.

11. Игонина Л.Л. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничение и возможности // *Финансы и кредит*. – 2015. – № 35. – С. 12-24.

12. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года. – Режим доступа: www.minfin.ru

13. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год. – Режим доступа: www.minfin.ru

14. Колесов А.С. О мониторинге качества управления финансами // *Финансы*. – 2015. – №12. – С. 14-19.

15. Мудрова Н.В. Актуальные проблемы формирования доходов местных бюджетов // *Финансы*. – 2014. – № 3. – С. 25-30.

16. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: www.gks.ru

17. Пансков В.Г. К вопросу о самостоятельности бюджетов // *Финансы*. – 2010. – № 6. – С. 8-14.

18. Рукина С.Н. К вопросу о содержании неналоговых доходов бюджета и тенденциях их изменения // *Финансовые исследования*. – 2011. – № 4 (33). – С. 41-48.

19. Рукина С.Н. Региональная фискальная политика в условиях бюджетных реформ // *Финансовые исследования*. – 2014. – № 2 (43). – С. 40-48.

20. Ястребова О.К., Богачева О.В. Международный опыт программного бюджетирования: общие принципы и модели // *Финансы и кредит*. – 2014. – № 40(616). – С. 50-57.

BIBLIOGRAPHIC LIST

1. The federal law «The tax code of the Russian Federation» Part 1» from 31.07.1998 (in actual edition). Electronic resource. [Access mode]: www.consultant.ru

2. The federal law «The budgetary code of the Russian Federation» from 31.07.1998 (in actual edition). Electronic resource. [Access mode]: www.consultant.ru

3. The federal law «The tax code of the Russian Federation» Part 2» from 05.08.2000 (in actual edition). Electronic resource. [Access mode]: www.consultant.ru

4. The federal law «About the general principles of the organization of the legislative (presented) and executive bodies of the government of subjects of the Russian Federation» from 06.10.1999 (in actual edition). Electronic resource. [Access mode]: www.consultant.ru

5. The federal law «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» from 06.10.2003 (in actual edition). Electronic resource. [Access mode]: www.consultant.ru

6. The federal law «About modification of Art. 26.3 of the Federal law «About the general principles of the organization of the legislative (presented) and executive bodies of the government of subjects of the Russian Federation» and the Federal law «About the general principles of the organization of local government in the Russian Federation» from 27.05.2014. Electronic resource. [Access mode]: www.consultant.ru

7. The message of the President of the Russian Federation to Federal Assembly of Russia from 12.12.2013g. Electronic resource. [Access mode]: www.consultant.ru

8. Denisova I.P., Rukina S.N. The budgetary system of the Russian Federation. – the 2nd edition added and processed. – Rostov-on-Don: Fenix, 2009.

9. Denisova I.P., Rukina S.N. Assessment of efficiency and productivity of target programs upon transition to the program budget // Basic researches. – 2013. – № 8. – T. 2. – P. 399-404.

10. Ivanova O., Rukina S., Denisova I. Public and municipal finances: manual. – Rostov-on-Don: Fenix, 2008.

11. Igonina L. Financial independence of municipalities: restriction and opportunities // Finance and credit. – 2015. – № 35. – P. 12-24.

12. Information on results of monitoring of local budgets of the Russian Federation as of January 1, 2014. Electronic resource. [Access mode]: www.minfin.ru

13. Information on results of carrying out monitoring of performance of local budgets and the interbudgetary relations in subjects of the Russian Federation at the regional and municipal levels for 2014. Electronic resource. [Access mode]: www.minfin.ru

14. Kolesov A. About monitoring of quality of management of finance // Finance. – 2015. – № 12. – P. 14-19.

15. Mudrova N. Actual problems of formation of the income of local budgets // Finance. – 2014. – № 3. – P. 25-30.

16. Official site of Federal State Statistics Service. Electronic resource. [Access mode]: www.gks.ru

17. Panskov V. To a question of independence of budgets // Finance. – 2010. – № 6. – P. 8-14.

18. Rukina S. To a question of contents of the non-tax income of the budget and tendencies of their change // Financial researches. – 2011. – № 4 (33). – P. 41-48.

19. Rukina S. Regional fiscal policy in the conditions of the budgetary reforms // Financial researches. – 2014. – № 2 (43). – P. 40-48.

20. Yastrebova O., Bogachyova O. International experience of program budgeting: general principles and models // Finance and credit. – 2014. – № 40 (616). – P. 50-57.