

Чеботарева А.Д.

студент

Научный руководитель: Иризепова М.Ш., к.э.н.

Волгоградский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Аннотация: Актуальность выбранной темы научного исследования объясняется необходимостью выявления проблем формирования местных бюджетов в современных экономических условиях. Вступившие в силу конституционные изменения, включающие органы местного самоуправления в систему органов публичной власти повышают их самостоятельность, в том числе финансовую, при решении вопросов местного значения. Это также усиливает их ответственность перед населением за результаты проводимой муниципальной политики. В попытке реконструировать внутреннюю систему управления многие муниципальные образования столкнулись с проблемой нехватки ресурсов, что длительное время служит основным ограничителем на пути их развития и определяет высокую зависимость от регионального центра. Ключевые слова: структура бюджета, местные бюджеты, проблемы формирования.

Chebotareva A.D.

student

Scientific adviser: Irizepova M.Sh., Ph.D.

Volgograd State University

PROBLEMS OF LOCAL BUDGET FORMATION

Annotation: The relevance of the chosen topic of scientific research is explained by the need to identify problems in the formation of local budgets in modern economic conditions. The constitutional changes that have entered into force, including local self-government bodies in the system of public authorities,

increase their independence, including financial, in resolving issues of local importance. This also strengthens their responsibility to the population for the results of the municipal policy pursued. In an attempt to reconstruct the internal management system, many municipalities faced the problem of a lack of resources, which for a long time has been the main constraint on the path of their development and determines their high dependence on the regional center.

Key words: budget structure, local budgets, formation problems.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, муниципальные образования осуществляют местное самоуправление для решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Для этого населением формируется система органов местного самоуправления, в перечень основных обязанностей которых входит формирование, утверждение и исполнение местного бюджета [1].

Обеспечивая экономическую самостоятельность муниципальных образований, местные бюджеты создают финансовую базу местного самоуправления, за счет которой также осуществляется финансирование деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ). Согласно общепринятой трактовке, местный бюджет – представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения решения задач, возложенных на ОМСУ [5]. В составе таких задач можно выделить следующие вопросы местного значения: содержание и развитие социально-значимых учреждений, благоустройство территорий, обеспечение общественного порядка, вывоз и утилизация твердых бытовых отходов и другие.

К местным бюджетам относятся бюджеты муниципальных районов, городских поселений, сельских поселений, городских округов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств

муниципального образования, которые подразделяются на две основные группы: 1) обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения; 2) обязательства, возникающие в связи с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных на места в соответствие с законодательством РФ [2]. Соответственно, для разных групп расходных обязательств используются разные источники доходов, которые можно разделить на:

- собственные доходы местного бюджета, включающие налоговые и неналоговые доходы;

- безвозмездные перечисления, поступающие в местные бюджеты в виде субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ.

При недостаточности собственных доходов для решения вопросов местного значения могут привлекаться бюджетные кредиты, а также иные заимствования, оказывающие влияние на изменение муниципального долга. За счет привлекаемых средств обеспечивается своевременность исполнения расходных обязательств, в случае невозможности обеспечения полноты и своевременности расходов только за счет текущих поступлений.

Собственными доходами местных бюджетов являются [7]:

- обязательные налоги и сборы, взимаемые с граждан в порядке самообложения, а также с предприятий, организаций, учреждений, поступающие в соответствие с налоговым законодательством РФ. Налоги от юридических лиц поступают в местные бюджеты в виде средств от местных налогов, а также региональных и федеральных налогов, перераспределяемых в местные бюджеты в соответствие с действующими нормативами;

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. К ним относятся поступления в виде арендной платы за жилые и нежилые помещения, землю;

- часть прибыли муниципальных унитарных предприятий и часть доходов от оказания платных услуг;

- штрафы, установленные органами местного самоуправления;
- безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней и др.

В соответствие с налоговым кодексом Российской Федерации, местными налогами являются: земельный налог, налог на имущество физических лиц и торговый сбор [3].

Весь процесс формирования местного бюджета можно разделить на несколько основных этапов, первым из которых является разработка прогноза социально-экономического развития муниципального образования. На основании данного прогноза подготавливается перспективный финансовый план, который отражает будущие поступления по источникам налоговых и неналоговых доходов в соответствии с планируемыми изменениями в экономике и социальной сфере муниципального образования. На основании финансового плана формируется местный бюджет, который выносится на рассмотрение муниципального совета [6].

Бюджет формируется на один календарный год и плановый двухлетний период. Доходы, при этом, распределяются по главным администраторам и администраторам бюджетных средств, на основании планов которых и проекта социально-экономического развития составляется бюджетный план.

Проведем анализ состава и структуры бюджета Волгограда.

Таблица 1 – Местный бюджет города Волгограда, 2017-2021 гг., млн. руб.

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021
Доходы бюджета всего	21136,9	20178,8	21489,8	25389,7	25950,7
налоговые доходы	6831,2	5536,7	5835,8	5890,1	5550,4
в т.ч. местные налоги и сборы	3503,1	1651,6	2989,5	2856,4	1986,8
- земельный налог	1453,0	1142,5	1286,5	1251,2	875,2
- налог на имущество	2050,1	509,1	1703,0	1605,2	1111,6
неналоговые доходы	2360,7	2207,8	2073,0	1742,6	1704,0
безвозмездные	11945,0	12434,3	13581,0	17757,0	18696,4

поступления					
Расходы бюджета всего	21153,7	20773,9	21634,7	24574,4	26208,1
Бюджетный дефицит / профицит (-/+)	-16,9	-595,2	-144,9	815,2	-257,4
Муниципальный долг	7910,0	7670,0	7790,0	7220,0	7220,0
Удельный вес местных налогов и сборов в налоговых доходах бюджета, %	51,3	29,8	51,2	48,5	35,8
Удельный собственный доходов в доходах бюджета, %	43,5	38,4	36,8	30,1	28,0
Отношение муниципального долга к собственным доходам местного бюджета	0,861	0,990	0,985	0,946	0,995

Источник: Отчет об исполнении бюджета города Волгограда за 2017-2021 гг. URL: <http://www.volgsovet.ru/file/WIbiU>.

Как следует из таблицы, бюджет Волгограда за последние пять лет являлся, преимущественно, дефицитным, что говорит об устойчивом превышении расходов над доходами. Исключение составляет только 2020 год, когда расходы по направлениям были уменьшены вследствие распространения ограничений, в связи с пандемией.

Местные налоги и сборы составляют 35,8% всех налоговых бюджета. В 2021 году их удельный вес снизился, что связано с уменьшением собираемости как по земельному налогу, так и по налогу на имущество.

Отклонение от запланированного плана по собираемости налогов и неналоговых доходов является важным показателем качества бюджетного планирования. Если соотнести данные показатели с планом социально-экономического развития (далее – СЭР), то можно выявить негативные тенденции, которые могли повлиять на изменение бюджетных поступлений. Вместе с тем, исполнение плана СЭР на фоне неисполнения бюджетных поступлений по собственным доходам указывает на низкую эффективность системы администрирования доходов бюджета.

Как можно увидеть на рисунке 1, за последние пять отчетных лет план налоговых и неналоговых доходов местного бюджета Волгограда никогда не исполнялся в полном объеме. В 2021 году исполнение достигло своего максимального значения в 97,9%. Наименьшее исполнение было зафиксировано в 2020 году – 92% от плана.

Из положительных тенденций следует отметить, что точность исполнения безвозмездных поступлений тоже выросла, что говорит о том, что город стал реже привлекать безвозмездные источники, поступающие из других бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе для обеспечения текущей бюджетной сбалансированности. Несмотря на то, что система администрирования доходов позволяет обеспечивать баланс поступлений и расходов в течение всего финансового года, имеют место факторы, которые свидетельствуют о возможности накопления дебиторской задолженности. К ним относится неисполнение бюджетных поступлений по налоговым и неналоговым доходам.

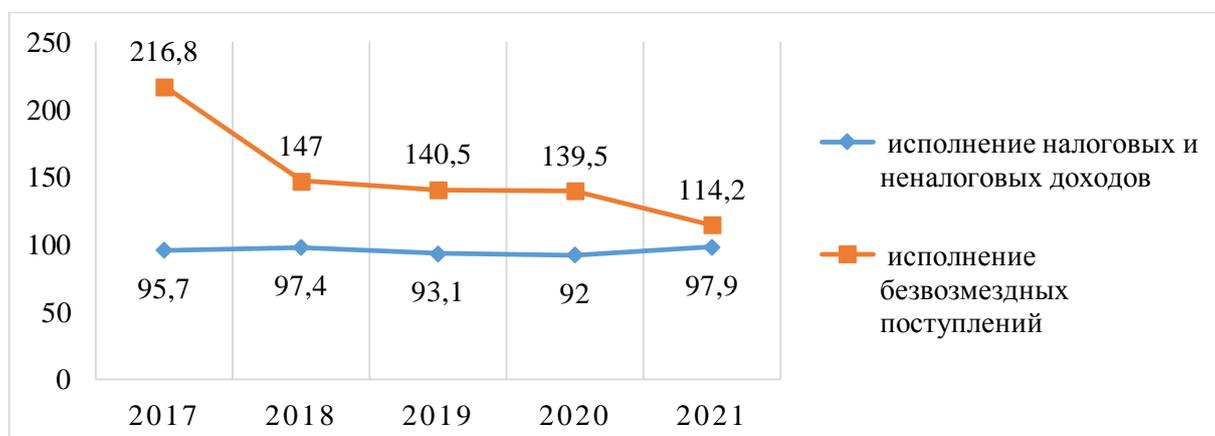


Рисунок 1 – Исполнение бюджета Волгограда оп налоговым и неналоговым доходам, и безвозмездным поступлениям в 2017-2021 гг., %

Источник: Решения Волгоградской городской Думы о бюджете на 2017-2021 гг. URL: <http://www.volgsovet.ru/d1d0/Act/Decision/2020/4454>

Снижение собираемости по налоговым и неналоговым доходам приводит к снижению их удельного веса в общем объеме доходов

бюджета. Как следует из таблицы 1, за пять последних лет их доля уменьшилась с 43,5% до 28%, что произошло, в том числе, вследствие снижения собираемости по собственным доходам. Установленная тенденция может свидетельствовать о низкой эффективности проводимой в Волгограде бюджетной политики – повышение расходов не отражается существенным образом на увеличении налогового потенциала городского округа, а также не приводит к динамичному росту доходов горожан. Итогом является уменьшение и неналоговых доходов. Это открывает еще одну проблему формирования местного бюджета – низкая эффективность планирования бюджетных расходов и отсутствие мониторинга за их результативностью.

Администрирование доходов городского бюджета осуществляется в соответствии с бюджетными полномочиями, перечень которых закреплен постановлением администрации Волгограда от 25 декабря 2019 г. № 1507 [4]. Бюджетные полномочия администраторов доходов включают:

- начисление, учет и контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью платежей в бюджет Волгограда, включая штрафы, пени;

- взыскание задолженности по платежам в бюджет Волгограда, а также штрафов и пеней за несвоевременное их осуществление;

- принятие решения о зачете (уточнении) платежей в бюджет Волгограда и предоставление соответствующего уведомления в Управление Федерального казначейства по Волгоградской области;

- предоставление информации, необходимой для уплаты денежных средств физическими и юридическими лицами за государственные и муниципальные услуги, а также иных платежей, являющихся источником формирования доходов городского бюджета.

В постановлении не утоняется каким образом осуществляется взыскание возникающей задолженности по платежам в бюджет, а также

отсутствует указание на ответственность администраторов доходов за актуализацией дебиторской задолженности.

Рассмотрев изменение задолженности по налоговым и неналоговым доходам в бюджет Волгограда, было выявлено, что за период 2017-2021 гг. дебиторская задолженность выросла на 20% и до 3,3 млрд. рублей (таблица 2).

Таблица 2 – Дебиторская задолженность по доходам в бюджет Волгограда, 2017-2021 гг., млн. руб.

Показатель	2017	2018	2019	2020	2021	Темп роста 2021/2017, %
Дебиторская задолженность	2722,4	3297,9	3398,0	3551,5	3266,5	120,0
в т.ч.: по налоговым доходам	669,6	919,6	857,8	861,5	721,5	107,8
- отношение к величине налоговых доходов бюджета	0,10	0,17	0,15	0,15	0,13	132,6
по неналоговым доходам	2052,8	2378,3	2540,2	2690,0	2544,9	124,0
- отношение к величине неналоговых доходов бюджета	0,87	1,08	1,23	1,54	1,49	171,8

Источник: Результаты внешней проверки годового бюджета города Волгограда за 2017-2021 гг., проведенной Контрольно-счетной палатой Волгограда. URL: <http://www.kspvolg.ru/d/activities/events/i610>.

Основным источником роста дебиторской задолженности являются неналоговые доходы, неоплаченные платежи по которым выросли за пять лет на 24%. В составе этих источников наибольшую долю формируют

доходы в виде арендной платы за пользование муниципальным имуществом и земельными участками.

К величине фактических неналоговых доходов дебиторская задолженность превышает поступления по данной группе доходов на 49%. Этот показатель был зафиксирован в 2021 году, годом ранее он составлял 54%, а в 2017 году дебиторская задолженность была ниже поступлений по неналоговым доходам. Ежегодный рост задолженности и низкая эффективность принимаемых мер по ее сокращению указывает на долгосрочный характер такой задолженности. Причиной могут быть как затянувшиеся судебные разбирательства, так и сложное финансовое состояние основных арендаторов, заключивших соглашение об аренде муниципальной собственности.

Несмотря на то, что в 2021 году дебиторская задолженность по налоговым доходам снизилась, ее размер составлял 13% от фактических налоговых доходов городского бюджета за 2021 год. На 1 января 2022 г. налоговая задолженность составляла 721,5 млн. руб., что на 7,8% превышает показатель 2017 года.

Таким образом, проведенный анализ позволяет выделить основные проблемы и недостатки, оказывающие влияние на качество формирования местного бюджета:

- низкая эффективность муниципальной политики по сбору налоговых и неналоговых доходов, что приводит к росту дебиторской задолженности, уменьшая тем самым качество бюджетного прогноза;

- недостаточность текущих бюджетных полномочий, закрепленных за администраторами доходов городского бюджета, для обеспечения качественного контроля за состоянием и возвратом дебиторской задолженности, что приводит к низкому качеству бюджетных прогнозов администраторов доходов;

- при планировании налоговых и неналоговых доходов не принимаются во внимание риски, которые могут оказать влияние на бюджетные поступления;

- не приняты во внимание бюджетного эффекта, который может возникать при осуществлении бюджетных расходов, что снижает качество бюджетного планирования.

Отмеченные проблемы несут в себе значительные риски для обеспечения качества и эффективности бюджетного процесса. Не приняты во внимание бюджетного эффекта от производимых расходов говорит о низкой эффективности бюджетной политики. Несмотря на то, что в 2021 году, в целом, эффективность системы бюджетного планирования выросла.

В текущих экономических условиях риски значительно возрастают, что требует комплексных решений в целях повышения качества формирования местного бюджета. Необходимо принимать во внимание социальные и экономические эффекты от производимых бюджетных расходов, а также дополнить бюджетный прогноз мерами, которые будут направлены на работу с дебиторской задолженностью: проведение ревизии текущей задолженности, списание безнадежной задолженности, принятие комплекса мер в целях предотвращения роста новой задолженности.

Использованные источники:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. – М.: Омега-Л, 2022. – 128 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (части первая и вторая): [федер. закон: принят Гос.Думой 17 июля 1998 г.: по состоянию на 21 ноя. 2022 г.]. - Москва.: Эксмо, 2022. - 320 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (части первая и вторая): [федер. закон: принят Гос.Думой 19 июля 2000 г.: по состоянию на 5 дек. 2022 г.]. - Москва.: Проспект, 2022. - 1168 с.

4. Постановление Администрации Волгограда от 25.12.2019 № 1507 «О бюджетных полномочиях по администрированию доходов бюджета Волгограда» // Официальный сайт Администрации Волгограда. URL: <http://www.volgadmin.ru/file/A7TZOL>.
5. Дворядкина, Е.Б. Эволюция понятия «местный бюджет» как компонента экономической основы местного самоуправления / Е.Б. Дворядкина // Экономика и предпринимательство. – 2019. – № 7 (72). – С. 946-951.
6. Кобзева, В.А. Формирование местного бюджета / В.А. Кобзева, Я.А. Гончарук // Аллея науки. – 2022. – Т. 2, № 5 (68). – С. 251-254.
7. Сулейманова, З.С. Анализ формирования местных бюджетов Российской Федерации / З.С. Сулейманова // Экономика и бизнес: теория и практика. – 2019. – № 12-2 (58). – С. 89-94.
8. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Институт новой экономики, 1997. - 950 с.
9. Freire, M. E. Asset and debt management for cities / Maria E. Freire, M. Kopanyi, 2018. URL: https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2018/07/FINAL-Asset-and-Debt-Management-for-Cities_Working-Paper-062118.pdf
10. Официальный сайт Волгоградской городской Думы. URL: <http://www.volgsovet.ru/>
11. Официальный сайт Контрольно-счетной палатой Волгограда. URL: <http://www.kspvolg.ru/>
12. Официальный сайт Администрации Волгограда. URL: <http://www.volgadmin.ru/>