

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В КОНТЕКСТЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ НА МЕЗОУРОВНЕ

**Борис Георгиевич ПРЕОБРАЖЕНСКИЙ^{a*}, Валентина Васильевна СЫРОИЖКО^b,
Ольга Владимировна СПИЦЫНА^c, Надежда Викторовна КУДИНОВА^d**

^a доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой экономики, финансов и менеджмента,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (филиал РАНХиГС),
Воронеж, Российская Федерация
b.preb@bk.ru
<https://orcid.org/0000-0002-5776-5501>
SPIN-код: 6900-7243

^b доктор экономических наук, профессор кафедры экономики, финансов и менеджмента,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ (филиал РАНХиГС),
Воронеж, Российская Федерация
val.siroizhko2012@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 5622-8777

^c аудитор Контрольно-счетной палаты городского округа город Воронеж,
Воронеж, Российская Федерация
mars07@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 4817-4076

^d магистрант кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС),
Воронеж, Российская Федерация
kirilovna89777@mail.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: отсутствует

* Ответственный автор

История статьи:

Рег. № 203/2020
Получена 10.04.2020
Получена в
доработанном виде
24.04.2020
Одобрена 21.05.2020
Доступна онлайн
16.06.2020

УДК 342.55: 338.2
JEL: H71, H72, R58

Ключевые слова:

мезоуровень,
муниципальное
образование,

Аннотация

Предмет. Налогово-бюджетные отношения, формируемые в процессе взаимодействия региональной и местной власти. Диспропорции в сфере межбюджетных распределений на мезоуровне как фактор паллиативного развития муниципальных образований.

Цели. Анализ региональной практики распределения налоговых полномочий и бюджетных трансфертов, обоснование внесения в юридические документы изменений, направленных на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, как главного условия их устойчивого развития.

Методология. Использованы методы логического и сравнительного анализа.

Результаты. Выявлены детерминанты неустойчивого развития муниципальных образований, сформулированы и аргументированы предложения по изменениям, которые целесообразно внести в систему распределения бюджетных трансфертов и налоговых полномочий в целях повышения уровня благосостояния граждан.

межбюджетные отношения, расходные полномочия, налоговые доходы, выравнивание бюджетной обеспеченности, межбюджетное распределение

Выводы. Неравномерность социально-экономического развития муниципальных образований и их неоднородность обусловлены существенной дифференциацией по уровню бюджетной обеспеченности и асимметрией в распределении налогово-бюджетных полномочий между региональными и муниципальными органами власти. Главным условием устойчивого развития муниципальных образований является перераспределение расходных полномочий и доходных источников в сфере межбюджетных отношений в пользу муниципальных властей.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2020

Для цитирования: Преображенский Б.Г., Сыроижко В.В., Спицына О.В., Кудинова Н.В. Развитие муниципальных образований в контексте межбюджетного распределения на мезоуровне // Региональная экономика: теория и практика. – 2020. – Т. 18, № 6. – С. 1101 – 1119. <https://doi.org/10.24891/re.18.6.1101>

Введение

Современные экономические условия, реальные социальные потребности граждан, необходимость их удовлетворения в требуемых объемах и устранения социальной поляризации ставят перед субфедеральными органами власти задачу определения приоритетов и пропорций в сбалансированном распределении налоговых доходов между бюджетами регионального и муниципального уровней на основе согласования целей и экономических интересов региональных и местных властей, что особенно важно для развития муниципальных образований.

Решение этой задачи в процессе разработки бюджетной политики на мезоуровне связано с необходимостью изменения структуры межбюджетных отношений в формате «регион–муниципалитет» и развитием финансового потенциала преимущественно муниципальных образований. Особенности специализации основных видов деятельности, профилирование и степень диверсификации экономики каждого региона и факторы, формирующие его экономический потенциал, определяют гетерогенность дифференциации субъектов Российской Федерации (РФ) и их муниципальных образований по уровню экономического развития и бюджетной обеспеченности. Для устранения этих различий, обусловленных неравномерностью развития экономики и асимметричностью налогово-бюджетных процессов в регионах, применяются подходы, рассмотренные в работе Б.Г. Преображенского, И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского [1] и направленные на использование механизмов межбюджетного регулирования, целью которых является выравнивание уровней бюджетной обеспеченности на душу населения, обеспечение одинаковых качественных условий жизнедеятельности.

Одной из главных задач, инициированных изменениями функций, полномочий и ответственности в сфере экономического взаимодействия различных уровней публичной власти, является формирование рациональной структуры межбюджетных отношений, адекватной современным требованиям к

децентрализации власти. В частности, эти требования заключаются в необходимости согласования целей по развитию территорий с реальными ресурсными возможностями, в контроле качества предоставляемых гражданам услуг, создании конкурентной среды в оказании конкретных услуг гражданам для удовлетворения реального потребительского спроса населения. Необходимо четкое разделение бюджетных функций по уровням власти, сопровождаемое разграничением расходных полномочий и бюджетной ответственности между органами власти всех уровней, в целях устранения регионального неравенства в бюджетной обеспеченности на душу населения и обеспечения равного доступа граждан к получению общественных благ. В соответствии с необходимостью ускоренного развития сельских территорий, обозначенного в качестве императива государственной региональной политики, и с точки зрения перспектив формирования единой системы публичной власти на всех уровнях проблема повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований как главного условия их развития приобретает особую актуальность.

В данном контексте целью межбюджетного распределения налоговых доходов в формате взаимодействия «регион – муниципальное образование» является выравнивание бюджетной обеспеченности потребностей местного сообщества за счет финансового (бюджетного) наполнения расходных полномочий муниципалитетов.

Постановка задачи и особенности ее решения

Решение проблемы межбюджетного распределения – это задача определения сбалансированных пропорций в системе межбюджетных отношений, финансового (бюджетного) выравнивания на основе согласования целей и интересов субъектов экономических отношений в сфере социально-экономического развития региона и его муниципальных образований. Сложность решения задачи финансового выравнивания заключается в двух измерениях: вертикальном и горизонтальном. Необходимо учитывать отличительные их особенности: вертикальное выравнивание означает распределение налоговых доходов между различными уровнями власти в целях обеспечения соответствия расходных полномочий и источников их финансирования и предоставление финансовой поддержки нижестоящим бюджетным уровням; горизонтальное – перераспределение налоговых поступлений между территориями одного уровня в целях сглаживания бюджетных различий и устранения бюджетных диспропорций; и то и другое осуществляется в рамках политики сбалансированности бюджетов.

В процессе решения задачи межбюджетного выравнивания следует исходить из сущности (субстанции) межбюджетных отношений, представленной в работе Б.Г. Преображенского¹ как совокупность отношений между органами публичной

¹ Преображенский Б.Г. О развитии бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 33–41.

власти всех уровней по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти при составлении, утверждении и исполнении бюджетов, осуществлении бюджетного процесса.

Особенность решения поставленной задачи также обусловлена необходимостью учета влияния спилловер-эффектов (внешних положительных или отрицательных эффектов), возникающих в ситуациях, когда решения, принимаемые на вышестоящем (региональном) уровне управления, приводят к повышению эффективности оказания услуг населению на нижнем (муниципальном) уровне или же, напротив, к снижению. Прогнозирование появления возможных отрицательных внешних эффектов позволит предпринять превентивные меры по их предупреждению.

Следует также учесть, что неоднородность социально-экономического развития муниципальных образований, как отмечает А.Г. Волкова [2], вносит, с одной стороны, динамичность в процессы формирования единого социально-экономического пространства региона, а с другой – приводит к масштабному внутрирегиональному разрыву среди муниципальных образований. Кроме того, в работе Е.Н. Ванчиковой, Е.В. Корицкой [3] указывается на необходимость оценки пространственной дифференциации муниципальных образований на основе имманентных социально-экономических показателей уровня их развития.

Еще одной особенностью решения данной задачи является необходимость учета вероятности дискреционного регулирования межбюджетных отношений региональными властями, обусловленного их стремлением к централизации бюджетных полномочий. Следует иметь в виду, что децентрализация и расширение финансовых полномочий местных органов власти сопровождается смещением центра тяжести в сфере принятия решений по бюджетной обеспеченности и финансовой ответственности за их реализацию на местный уровень, а также выражается в изменении структуры доходов в пользу их перераспределения на вышестоящем уровне бюджетной политики, поэтому вероятность латентного занижения местными властями прогнозируемых налоговых поступлений по основным доходным источникам весьма высока.

Обсуждение проблемы межбюджетного распределения в контексте определения сбалансированных пропорций

Структура экономических отношений субъектов мезоуровня может быть представлена следующим образом:

- отношения, построенные на горизонтальных (мягких) связях в формате согласования интересов, взаимодействия (сотрудничества), партнерства;
- отношения, реализуемые на вертикальных (жестких) связях соподчинения;

– отношения, основанные на соблюдении принципов вовлеченности в процессы их реализации в контексте лояльности, активности и взаимной удовлетворенности результатами совместной деятельности различных стейкхолдеров, заинтересованных в развитии территории в рамках концепции «совместного развития».

В современных условиях на мезоуровне происходит углубление децентрализации власти, в контексте которой органы местного самоуправления могут самостоятельно определять приоритеты развития территорий муниципальных образований (в первую очередь при разработке стратегии и тактики социально-экономического развития), а также выбирать методологический инструментарий для оценки их состояния и альтернатив развития. Это создает условия для трансформации слабого института самоуправления в эффективный инструмент решения вопросов местного значения и удовлетворения потребностей местного сообщества и в целом для становления демократических институтов власти и управления на мезоуровне. На этом уровне решение проблемы межбюджетного регулирования, как обоснованно подчеркнуто в работе И.Г. Прокопенко [4], существенно зависит от эффективности разработанного и применяемого механизма управления не только бюджетом, но и стратегией развития муниципального образования, а также от применяемого инструментария анализа и прогнозирования показателей (параметров) социально-экономического продвижения мезотерритории в рамках общего стратегического развития на макроуровне.

Актуальность решения проблем регионального неравенства сохраняется на протяжении длительного времени, поскольку Российская Федерация включает 85 субъектов, у большей части из которых отсутствует возможность финансирования региональных расходов за счет собственных средств (налоговых и неналоговых доходов) даже в условиях реализации принципов бюджетного федерализма, в частности, обеспечения органов власти необходимыми финансовыми ресурсами для выполнения ими возложенных функций, что означает либо неполноту их реализации, либо несвоевременность. Субъекты-доноры составляют лишь 15–17%, а остальные субъекты являются дотационными, что характеризует неравномерность их социально-экономического развития². Таким образом, одним из важнейших факторов устойчивого развития региона и его муниципальных образований является их бюджетная обеспеченность. Для того чтобы ее правильно оценить, необходимо, по справедливому утверждению Л.А. Ахатовой [5], подвергнуть анализу их уровень финансовой независимости (самодостаточности) и общие тенденции развития.

² Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2019_2021/?id_38=124762-rezultaty_raspredeleniya_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhethoi_obespechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2019_god_i_planovyi_period_2020_i_20

Реализация принципов бюджетного федерализма, сущность которого отражена в Бюджетном кодексе РФ³, позволяет обеспечить полноценное финансирование бюджетов не только субъектов РФ, но и муниципальных образований, используя систему межбюджетных трансфертов. Размер финансовой поддержки (в виде субсидий) особенно важен для последних, так как собственные источники финансирования дефицита бюджета не позволяют в полной мере обеспечить исполнение расходных обязательств. В этом контексте дефицит бюджета – это не просто превышение расходов над доходами; это сигнал о том, что определенные функции муниципального самоуправления реализуются не в полном объеме и, как следствие, недостаточно эффективны.

Национальное рейтинговое агентство по результатам ежегодного рейтинга инвестиционной привлекательности регионов различия в уровнях их развития объясняет поляризацией, приводящей к росту региональных диспропорций, что выражается в усилении лидерских позиций успешных регионов и ослаблении позиций аутсайдеров⁴. Неравномерность, асимметрия экономического развития характерна и для муниципальных образований в составе регионов, поэтому устранение различий в развитии муниципальных образований – ключевая задача региональных властей.

Также заметим, что в составе экономически развитых регионов-лидеров можно обнаружить муниципальные образования, экономическое развитие которых не соответствует общему вектору регионального развития. В таком случае сглаживание внутререгиональных различий, как показывают результаты исследований, представленные в работе В.И. Тихого, О.В. Кореевой, Д.В. Рзаевой [6], связано с необходимостью перехода к управлению в формате устранения диспропорций в социально-экономическом развитии территорий, а также определения размера дотаций в контексте финансового выравнивания и реализации механизма государственной финансовой поддержки на уровне управления указанными субъектами.

Данные обстоятельства инициируют поиск путей совершенствования процессов межбюджетного регулирования на мезоуровне, прежде всего, исходя из необходимости реализации принципа субсидиарности (приближения власти к населению, являющегося непосредственным потребителем государственных и муниципальных услуг), то есть финансового обеспечения расходных полномочий на том уровне власти, который осуществит их с высокой эффективностью в интересах граждан. Реализация принципа субсидиарности означает принятие решений на компетентном уровне, для которого характерна близость расходных обязательств

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/

⁴ Национальное рейтинговое агентство. Итоги V ежегодного рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России. URL: http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic_article/%D0%98%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D1%8B%202017.pdf

местной власти к потребителям социальных услуг и ответственность за эффективность их предоставления.

Трансферт (перенос) процесса принятия решений по жизнеобеспечению граждан местного сообщества на муниципальный уровень свидетельствует о реализации полномочий местной властью, адекватных потребностям, интересам и предпочтениям населения муниципального образования, и, что особенно важно, о децентрализации власти, вовлечении граждан в решение вопросов местного значения. Кроме того, реализация указанного принципа в сфере межбюджетных отношений связана с поиском пропорций в реализации принципов самостоятельности, независимости и ответственности на всех уровнях власти и с обеспечением равенства бюджетных прав субъектов Федерации и муниципальных образований. Для муниципальных властей реализация принципа самостоятельности означает независимость в принятии решений о приоритетных, целеориентированных расходах на развитие муниципальных образований.

Основным критерием целесообразности передачи полномочий (компетенций) с одного уровня власти на другой является эффективность их осуществления в контексте удовлетворения потребностей граждан, проживающих на территории, и результативность деятельности местных органов власти.

Теория и практика разработки проблем рационализации межбюджетного распределения на мезоуровне позволяют сформулировать ряд выводов и рекомендаций, реализация которых позитивно воздействует на тенденции развития мезоэкономических структур и на социально-экономическое развитие муниципальных образований. В первую очередь отметим, что для межбюджетного распределения на мезоуровне, направленного на выравнивание бюджетной обеспеченности на душу населения, создание благоприятных условий для жизнедеятельности граждан, необходимо согласовать экономические интересы муниципальных образований и регионов в рамках пространства макроэкономических интересов, учитывая и интересы хозяйствующих субъектов в развитии территории.

Анализ практики формирования доходов муниципального образования на примере бюджета городского округа город Воронеж и определение ее тенденций

Результаты анализа основных параметров бюджета городского округа город Воронеж в 2006 г. (с учетом бюджетного устройства, установленного Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и в 2017 г. представлены в *табл. 1*.

На основе результатов анализа отчетных данных за 2008–2017 гг. выявлены следующие тенденции:

- снижение доли налогов, зачисляемых в бюджет городского округа, в общей сумме налогов, собираемых на его территории (с 19,8% в 2008 г. до 10,1% в 2017 г.);
- рост дефицита бюджета (в 4 раза), муниципального долга (в 6,8 раза) и объема расходов на его обслуживание (в 5,5 раза);
- увеличение доли безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней в общей сумме доходов бюджета (в 7,8 раза);
- снижение доли поступлений от неналоговых источников доходов.

Заметим, что тенденция падения доли местных бюджетов преимущественно по налогам, формирующим их доходную часть, сохраняется с конца 1990-х гг.

Вместе с тем, увеличение суммы безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней, как показателя роста финансовой поддержки, характеризует рост зависимости своевременной реализации планов и программ города от объема и соблюдения сроков предоставления субсидий из вышестоящих бюджетов, что противоречит принципу самостоятельности местных бюджетов. В целом рост зависимости от центральных властей порождает бюджетный дисбаланс – превышение расходных полномочий над полномочиями по формированию доходной части бюджетов.

Тенденции снижения доли налоговых доходов местных бюджетов при росте доли безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящего уровня подтверждены результатами исследований, представленными в работе Л.Л. Игониной [7].

Также, например, Законом Воронежской области⁵ были отменены нормативы отчислений налоговых поступлений в бюджет городского округа (налог на прибыль организаций; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения; налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых; транспортный налог) и снижен норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) на 7,5%. Кроме того, государственная пошлина за государственную регистрацию транспортных средств и штрафы за административные правонарушения в области дорожного движения с 2012 г. зачисляются в федеральный и областной бюджеты.

По поступлениям неналоговых доходов бюджета наблюдается явное сокращение (с 2 909 млн руб. в 2012 г. до 1 679 млн руб. в 2017 г., или на 42%). Тенденция сокращения, прежде всего, наблюдается по таким значимым источникам доходов, как аренда и продажа имущества и земельных участков.

⁵ Закон Воронежской области от 29.11.2011 № 181-ОЗ «О внесении изменений в Закон Воронежской области «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области». URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/258355>

Сравнительный анализ расходов бюджета городского округа город Воронеж за 2006 и 2017 гг. показал, что ежегодно доля расходов на образование увеличивается, причем за 12 лет – на 8,7 млрд руб., из которых около 40% составляют субвенции из областного бюджета на реализацию образовательных программ в соответствии с государственными стандартами. В то же время вследствие передачи полномочий на региональный уровень из городского бюджета исключены расходы на здравоохранение, существенно сокращены расходы на национальную безопасность и жилищно-коммунальное хозяйство.

Таким образом, финансовые основы муниципального самоуправления в контексте реальных источников собственных доходов ослабевают, а необходимые расходы, связанные с выполнением функций управления, компенсируются субвенциями из вышестоящих бюджетов. При этом централизацию в сфере межбюджетных отношений четко подтверждают данные о пропорциях в распределении налоговых доходов, собранных в 2017 г. на территории городского округа город Воронеж в сумме 65,5 млрд руб., из которых в доход городского бюджета зачислены лишь 6,6 млрд руб. (10%). При общем увеличении объема собранных налогов по сравнению с 2016 г. на 8,2%, поступления в бюджет городского округа сократились на 1,8%.

Все эти явно или неявно выраженные «диффузионные» процессы происходят на фоне реализации Государственной программы «Управление государственными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований Воронежской области», одной из основных целей которой является создание равных условий для исполнения расходных обязательств муниципальных образований⁶. В соответствии с программой 2017–2018 гг. в целях обеспечения устойчивости и сбалансированности бюджетов в 2017 г. предоставлена финансовая помощь местным бюджетам в сумме 2 млрд 461,4 млн руб., в 2018 г. – 3 млрд 37,7 млн руб. Для обеспечения своевременного исполнения расходных обязательств муниципальных образований и непривлечения кредитов в коммерческих банках им предоставлены в 2017 г. бюджетные кредиты на общую сумму 774 898,6 тыс. руб. под 0,1% годовых, в 2018 г. – на сумму 525 937,5 тыс. руб. соответственно.

Финансирование указанных государственных программ из средств федерального бюджета составило в 2017 г. 41,2 млн руб., в 2018 г. – 44,2 млн руб. В рамках данных государственных программ предоставлены субсидии на софинансирование приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в 2017 г. в сумме 1 023,2 млн руб., в 2018 г. – 756,6 млн руб.

⁶ Государственная программа Воронежской области «Управление государственными финансами, создание условий для эффективного и ответственного управления муниципальными финансами, повышение устойчивости бюджетов муниципальных образований Воронежской области» (утв. постановлением правительства Воронежской области от 25.12.2013 № 1163).
URL: <https://www.lawmix.ru/zakonodatelstvo/260235>

Вместе с тем существенного сокращения дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований Воронежской области за счет финансового их выравнивания все еще не достигнуто.

Для экспликации реальной ситуации в сфере финансово-бюджетной обеспеченности расходных полномочий муниципальных образований приведем соотношение в распределении местных налогов и сборов по бюджетам различных уровней (табл. 2), представленное в работе О.А. Замятиной, В.В. Сыроижко [8]. Эти налоги и сборы полностью или частично составляют налоговую базу поселений и района в целом. В частности, анализ доходов Аннинского муниципального района Воронежской области за 2018 г. показал, что налоговые доходы от уплаты НДФЛ составляют 68,3%, то есть данный налог является основным источником поступления средств в бюджет района. Таким образом, целесообразно осуществлять уплату НДФЛ по месту регистрации физических лиц, сфокусировав внимание местных властей на администрировании этого налога.

Результаты

Соответствие доходов муниципальных образований их расходным обязательствам перед населением идентифицирует четкое и обоснованное разграничение предметов ведения, полномочий (компетенций) и ответственности между субъектами федерации (региональной властью) и муниципальными образованиями (местной властью), расширение прав муниципалитетов по установлению и введению местных налогов и сборов в контексте соблюдения конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления.

В целях совершенствования механизма реализации полномочий в контексте однозначного выполнения обязательств по их финансовому обеспечению представляется целесообразной передача на вышестоящие уровни ряда полномочий, сложность выполнения которых обусловлена, с одной стороны, отсутствием реальных источников финансирования, с другой – их несвойственностью для органов управления муниципальными образованиями и, соответственно, низким уровнем имплементации. Передача полномочий может быть осуществлена путем внесения точечных поправок в действующие нормативные акты межбюджетного регулирования.

В частности, решение вопросов по финансовому и материально-техническому обеспечению мер пожарной безопасности, устанавливаемых нормативными актами местного самоуправления, следует передать органам государственной власти субъектов Федерации при условии выделения дотаций из соответствующих федеральных фондов финансовой поддержки. Полномочия по материально-техническому обеспечению деятельности мировых судей, осуществляемые органами исполнительной власти регионов, учитывая требования к ее эксклюзивности, целесообразно закрепить за федеральными органами власти.

Также целесообразно внести в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» поправку⁷ об изменении правил обеспечения жильем детей-сирот в финансовом аспекте, имея в виду строительство или покупку жилья за счет субсидий, выделяемых региону из фонда софинансирования на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Органам местного самоуправления переданы полномочия в сфере социальной поддержки и обслуживания граждан, однако службы социальной поддержки населения находятся в ведении региональных властей. Таким образом, речь идет о так называемых «делегированных» полномочиях, подлежащих финансированию за счет средств федерального и (или) регионального бюджетов путем предоставления субвенций на осуществление целевых расходов, а также о четком определении зон финансовой ответственности региональных органов власти и органов местного самоуправления.

Передача государственных полномочий местной власти, не обеспеченных финансовыми ресурсами, резко увеличивает финансовые риски в процессах принятия решений на муниципальном уровне, что приводит к нарушению социальных прав и гарантий граждан. В реальной практике объем бюджетных средств, выделяемых из региональных бюджетов на финансовое обеспечение полномочий, переданных на муниципальный уровень, явно недостаточен.

Для того чтобы провести рационализацию межбюджетного распределения на мезоуровне, необходимо:

- расширить расходные полномочия органов местного самоуправления путем передачи части налоговых доходов муниципальным образованиям; в частности, это относится к зачислению обоснованной доли транспортного налога в местный бюджет (например, пропорционально сумме расходов по содержанию дорог регионального и местного значения), к взиманию в полном объеме сборов и платежей за пользование природными ресурсами, а также государственных пошлин, связанных с предоставлением муниципальных услуг (совершение юридически значимых операций, оформление документов и др.);
- разработать и внедрить в практику финансирования текущих расходов муниципальных образований четкие механизмы их компенсаций в виде субвенций из фонда компенсаций;
- внести изменения в существующий порядок начисления налога на доходы физических лиц по месту трудовой деятельности, утвердив уплату НДФЛ по месту постоянной их регистрации;

⁷ Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».
URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12778/

– изменить установленные сроки уплаты земельного налога и налога на имущество физическими лицами на более ранние (до 1 сентября года, следующего за истекшим налоговым периодом), предусмотрев возможность оплаты налогов частями (в два или три платежа) в целях выравнивания сумм поступлений налоговых доходов во времени в процессе формирования доходной части бюджетов.

По причине развития подхода к организации территориального планирования по принципу «снизу – вверх» (bottom-up planning approach) процесс формирования местных бюджетов должен, по нашему мнению, строиться на основе адаптации к изменениям региональной бюджетной политики и принципа обратной связи. Сущность этого принципа состоит в обосновании нормированной потребности в финансовых ресурсах, необходимых для решения вопросов местного значения; в превентивной оценке доли собственных налоговых и неналоговых доходов, зачисляемых в бюджет; в определении обусловленного дефицитом бюджета необходимого объема бюджетных трансфертов, субсидий и субвенций на реальное покрытие расходов. Следует в виде исключения учитывать дополнительные ресурсные возможности, получаемые посредством привлечения бюджетных кредитов и применения местными органами власти технологий краудфандинга (в частности, в форме «инициативного бюджетирования»).

Перспективным направлением, реализуемым в рамках государственной программы Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления»⁸, является расширение практики вовлечения населения в решение вопросов местного значения через определение приоритетных направлений расходования бюджетных средств (инициативное бюджетирование). Впервые в регионе в 2018 г. проведен конкурсный отбор проектов по поддержке местных инициатив. В результате из 140 поступивших заявок средства в виде субсидий из областного бюджета предоставлены на реализацию 79 проектов, инициированных жителями. Общая стоимость проектов составила 147,8 млн руб., в том числе средства жителей и спонсоров – более 16 млн руб., то есть практически каждый десятый рубль вложен гражданами.

В данном контексте утверждение, что в суммарном выражении региональные налоговые доходы должны определяться объемом экономической деятельности, а местные – уровнем и качеством жизни граждан муниципального образования, является, на наш взгляд, верным и связанным с разумной политикой налоговых изъятий. Исходя из данного подхода, представляется целесообразным изменить порядок предоставления межбюджетных трансфертов и субвенций муниципальным образованиям и ввести их распределение до утверждения (городской округ город Воронеж) или на последнем этапе утверждения местных (муниципальных)

⁸ Государственная программа Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления» (утв. постановлением правительства Воронежской области от 09.12.2013 № 1072). URL: <http://docs.cntd.ru/document/460219031>

бюджетов, что обусловлено необходимостью формирования расходной части в объеме, достаточном для финансирования социальных потребностей местных сообществ. Предоставление финансовой поддержки после принятия муниципальной властью решения о расходах на плановый период (на очередной финансовый год) непродуктивно, так как повлечет за собой корректировку бюджетных назначений, вынужденное секвестирование, в том числе, и расходов бюджетов.

Следует также иметь в виду, что оценке расходных обязательств присущи следующие недостатки [9]. Во-первых, в основу расчетов закладываются данные не о расходных обязательствах властей мезоуровня, а о фактических расходах региональных и местных бюджетов, что приводит к искажению итоговых результатов. Во-вторых, оценка расходов фактически основывается на данных о расходах бюджетов за прошедший год; в расчетах не используются прогнозные оценки. В-третьих, все расчеты базируются на данных за один базисный год, вследствие чего финансовая ситуация этого года определяет методическую основу бюджетного планирования. Поэтому финансовая поддержка должна быть упреждающей мерой, органично встроенной в систему управленческих решений региональных властей.

Выводы

Современная бюджетная политика государства в части разграничения полномочий (компетенций) между субъектами Федерации, муниципальными образованиями и Федерацией недостаточно полно учитывает экономические интересы представленных на мезоуровне субъектов, что приводит к обострению противоречий и к негативным последствиям в их социально-экономическом развитии. В условиях сохранения существующих диспропорций в муниципальном развитии и трансформации экономических и управленческих отношений на мезоуровне процессы деформации в структуре налогово-бюджетных полномочий будут нарастать. Учет и реализация предложенных рекомендаций в практике межбюджетного распределения на мезоуровне позволит обеспечить более высокий уровень финансово-бюджетного «наполнения» процессов осуществления муниципалитетами собственных полномочий, финансовую самостоятельность местных бюджетов и, в целом, устойчивое развитие муниципальных образований. Эти следствия означают реальную децентрализацию управления на основе «перераспределения власти» в формате перехода на уровень муниципальных органов власти, что соответствует ст. 4, п. 3. Европейской Хартии местного самоуправления⁹, согласно которой публичные полномочия должны преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину.

⁹ Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.).
URL: <https://base.garant.ru/2540485/>

Таблица 1**Сравнительный анализ доходов бюджета городского округа город Воронеж за 2006 и 2017 гг.****Table 1****Comparative analysis of budget revenues of the City of Voronezh Urban Okrug for 2006 and 2017, million RUB**

Показатели	Отчетные данные по годам			
	2006		2017	
	Сумма, млн руб.	Доля, %	Сумма, млн руб.	Доля, %
<i>Налоговые доходы</i>				
Налог на доходы физических лиц	2 064	59,4	4 112	61,9
Налоги на товары и услуги (акцизы)	3	0,1	44	0,7
Налоги на совокупный доход	511	14,7	817	12,2
Налог на имущество физических лиц	38	1,1	266	4
Транспортный налог	141	4	0	0
Налог на игорный бизнес	211	6,1	4	0
Земельный налог	416	12	1 253	18,9
Налоги за пользование ресурсами	1	0	0	0
Государственная пошлина	63	1,8	151	2,3
Задолженность по отмененным налогам	27	0,8	1	0
Общая величина	3 475	100	6 648	100
<i>Неналоговые доходы</i>				
Доходы от использования имущества	798	49,4	860	51,2
Платежи при пользовании ресурсами	27	1,7	18	1
Доходы от платных услуг	287	17,8	33	2
Доходы от продажи активов	198	12,2	406	24,2
Штрафы, санкции	49	3	159	9,5
Прочее	257	15,9	203	12,1
Общая величина	1 616	100	1 679	100
Всего	5 091	81,4	8 327	53

Продолжение

Показатели	Изменения (2017 г. к 2006 г.)	
	Сумма, млн руб.	Прирост
<i>Налоговые доходы</i>		
Налог на доходы физических лиц	2 048	99,2%
Налоги на товары и услуги (акцизы)	-	в 13 раз
Налоги на совокупный доход	306	59,9%
Налог на имущество физических лиц	228	в 6 раз
Транспортный налог	-141	-100%
Налог на игорный бизнес	-207	-98,1%
Земельный налог	837	в 2 раза
Налоги за пользование ресурсами	-1	-100%
Государственная пошлина	88	в 1,5 раза
Задолженность по отмененным налогам	-26	-96,3%
Общая величина	3 173	91,3%
<i>Неналоговые доходы</i>		
Доходы от использования имущества	62	7,8%
Платежи при пользовании ресурсами	9	-33,3%
Доходы от платных услуг	-254	-88,5%
Доходы от продажи активов	208	105%
Штрафы, санкции	110	в 2 раза
Прочее	-54	-21%
Общая величина	63	3,9%
Всего	3 236	63,6%

Источник: Управление финансово-бюджетной политики администрации городского округа город Воронеж. Исполнение бюджета. URL: <http://dfbp.voronezh-city.ru/budget/budget-execution/>

Source: The Office of Fiscal Policy of the City of Voronezh Urban Okrug data. Budget Execution. URL: <http://dfbp.voronezh-city.ru/budget/budget-execution/>

Таблица 2**Распределение местных налогов и сборов по бюджетам различных уровней****Table 2****Distribution of local taxes and budget levies at different levels**

Налоги и сборы, установленные законодательством	Бюджет муниципального района	Бюджет городского поселения	Бюджет сельских поселений
Налог на доходы физических лиц	10–13%	5%	2%
Акцизы на нефтепродукты	10%	10%	–
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	10%	–	–
Единый налог на вмененный доход	100%	–	–
Единый сельскохозяйственный налог	50–70%	50%	30%
Государственная пошлина по видам	100%	100%	100%
Земельный налог	–	100%	100%
Налог на имущество физических лиц	–	100%	100%

Источник: [9]

Source: [9]

Список литературы

1. Преображенский Б.Г., Рисин И.Е., Трещевский Ю.И. Межбюджетные отношения в мировой и российской практике: монография. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2003. 159 с.
2. Волкова А.Г. Проблемные аспекты управления неравномерностью социально-экономического развития региона и пути их преодоления // Регион: системы, экономика, управление. 2019. № 4. С. 10–14.
3. Ванчикова Е.Н., Корытова Е.В. Оценка пространственной дифференциации муниципальных образований региона по уровню социально-экономического развития // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2011. № 1. С. 41–47.
URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieseconom/archiv/1_2011ec.pdf
4. Прокопенко И.Г. Приоритеты оптимизации государственной политики регулирования финансовых взаимосвязей в системе федеративных потоков в современной России // Финансовые исследования. 2017. № 1. С. 59–65.
URL: https://finis.rsue.ru/2017_%E2%84%961/2017-1.pdf
5. Ахатова Л.А., Салимова Ф.Н. Влияние бюджетного дефицита и государственного долга на развитие экономики // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2017. № 8. С. 26–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-byudzhetnogo-defitsita-i-gosudarstvennogo-dolga-na-razvitie-ekonomiki/viewer>
6. Тихий В.И., Корева О.В., Рзаева Д.В. Управление внутрирегиональной дифференциацией как инструмент повышения уровня социально-

- экономического развития региона // *Региональная экономика: теория и практика*. 2020. Т. 18. Вып. 3. С. 511–524. URL: <https://doi.org/10.24891/re.18.3.511>
7. *Игонина Л.Л.* Финансовая самостоятельность муниципальных образований: ограничения и возможности // *Финансы и кредит*. 2015. Т. 21. Вып. 35. С. 12–24. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovaya-samostoyatelnost-munitsipalnyh-obrazovaniy-ogranicheniya-i-vozmozhnosti/viewer>
 8. *Замятина О.А., Сыроужко В.В.* Налоговые доходы муниципального района и факторы влияния на их уровень // *Регион: системы, экономика, управление*. 2019. № 4. С. 160–165. URL: <http://rseu.vrn.ranepa.ru/jfiles/25122019/14.pdf>
 9. *Агibalов Ю.В., Воронина А.А., Лисовцева Л.Н. и др.* Управление развитием муниципальных образований: монография. Воронеж: Научная книга, 2005. 238 с.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

THE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF INTERGOVERNMENTAL ALLOCATION AT THE MESO-LEVEL

Boris G. PREOBRAZHENSKII^{a*}, **Valentina V. SYROIZHKO**^b, **Ol'ga V. SPITSYNA**^c,
Nadezhda V. KUDINOVA^d

^a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Branch of RANEPa, Voronezh, Russian Federation

b.preb@bk.ru

<https://orcid.org/0000-0002-5776-5501>

^b Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Branch of RANEPa, Voronezh, Russian Federation

val.siroizhko2012@yandex.ru

ORCID: not available

^c Chamber of Control and Accounts of Urban Okrug of City of Voronezh, Voronezh, Russian Federation

mars07@yandex.ru

ORCID: not available

^d Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Branch of RANEPa, Voronezh, Russian Federation

kirilovna89777@mail.ru

ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Article No. 203/2020

Received 10 April 2020

Received in revised form

24 April 2020

Accepted 21 May 2020

Available online

16 June 2020

JEL classification: H71,
H72, R58

Keywords: meso-level,
municipality, inter-budget
relations, expenditure
powers, tax revenues,
fiscal equalization

Abstract

Subject. This article deals with the issues of fiscal relations arising from the interaction of regional and local authorities and the imbalances in inter-budget allocations at the meso-level, in particular.

Objectives. The article aims to analyze the regional practices of allocation of tax powers and budget transfers, and justify changes in the legal documents aimed at fiscal equalization of municipalities.

Methods. For the study, we used the methods of logical and comparative analyses.

Results. The article identifies determinants of unsustainable development of municipalities, formulates and argues in favor of changes that should be made to the system of allocation and distribution of budget transfers and tax powers in order to improve the well-being of citizens.

Conclusions. The uneven socio-economic development of municipalities and their heterogeneity are due to significant differentiation in the fiscal capacity and asymmetry in the distribution of fiscal powers between the levels of regional and municipal governments. The main condition for the sustainable development of municipalities is the redistribution of expenditure powers and income sources in the area of inter-budgetary relations in favor of municipal authorities.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2020

Please cite this article as: Preobrazhenskii B.G., Syroizhko V.V., Spitsyna O.V., Kudinova N.V. The Development of Municipalities in the Context of Intergovernmental Allocation at the Meso-Level. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 6, pp. 1101–1119. <https://doi.org/10.24891/re.18.6.1101>

References

1. Preobrazhenskii B.G., Risin I.E., Treshchevskii Yu.I. *Mezhbyudzhetye otnosheniya v mirovoi i rossiiskoi praktike: monografiya* [Inter-budgetary relations in the World and Russian practices: a monograph]. Voronezh, Voronezh State University Publ., 2003, 159 p.
2. Volkova A.G. [Problematic aspects of managing the uneven socio-economic development of the region and ways to overcome them]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: Systems, Economics, Management*, 2019, no. 4, pp. 10–14. (In Russ.)
3. Vanchikova E.N., Korytova E.V. [Estimation of spatial differentiation of municipal unions of region on level of social and economic development]. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Ekonomika. Sotsiologiya. Menedzhment = Proceedings of Southwest State University. Series: Economics, Sociology and Management*, 2011, no. 1, pp. 41–47.
URL: https://swsu.ru/izvestiya/serieconom/archiv/1_2011ec.pdf (In Russ.)
4. Prokopenko I.G. [Priorities of optimization of the State policy of regulation of financial relations in a federal system flows in modern Russia]. *Finansovye issledovaniya = Financial Research*, 2017, no. 1, pp. 59–65.
URL: https://finis.rsue.ru/2017_%E2%84%961/2017-1.pdf (In Russ.)
5. Akhatova L.A., Salimova F.N. [The impact of the budget deficit and public debt on the economy]. *Skif. Voprosy studencheskoi nauki*, 2017, no. 8, pp. 26–29.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-byudzhetnogo-defitsita-i-gosudarstvennogo-dolga-na-razvitie-ekonomiki/viewer> (In Russ.)
6. Tikhii V.I., Koreva O.V., Rzaeva D.V. [Managing the intra-regional differentiation as a tool to increase the level of socioeconomic development of the region]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economics: Theory and Practice*, 2020, vol. 18, iss. 3, pp. 511–524. (In Russ.)
URL: <https://doi.org/10.24891/re.18.3.511>
7. Igonina L.L. [Financial independence of municipalities: limitations and opportunities]. *Finansy i kredit = Finance and Credit*, 2015, vol. 21, iss. 35, pp. 12–24.
URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/finansovaya-samostoyatel'nost-munitsipalnyh-obrazovaniy-i-vozmozhnosti/viewer> (In Russ.)
8. Zamyatina O.A., Syroizhko V.V. [Municipal tax income and impact factors]. *Region: sistemy, ekonomika, upravlenie = Region: Systems, Economics, Management*, 2019, no. 4, pp. 160–165. URL: <http://rseu.vrn.ranepa.ru/jfiles/25122019/14.pdf> (In Russ.)

9. Agibalov Yu.V., Voronina A.A., Lisovtseva L.N. et al. *Upravlenie razvitiem munitsipal'nykh obrazovaniy: monografiya* [Management of the development of municipalities: a monograph]. Voronezh, Nauchnaya kniga Publ., 2005, 238 p.

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.