

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ

Ю.В. АГИБАЛОВ

Воронежская областная Дума

e-mail: postoffice@vrnoblдума.ru

В статье дается определение экономической основы местного самоуправления, ее элементов; анализируется практика формирования доходной части местных бюджетов в муниципальных образованиях Воронежской области; приводится сравнительный анализ структуры доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований; определяются основные направления совершенствования экономических основ местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, экономическая основа, местные бюджеты, муниципальные образования.

Эффективность местного самоуправления во многом определяется материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности экономическую основу местного самоуправления. Только при наличии соответствующей финансово-экономической базы органы местного самоуправления могут эффективно осуществлять управление на местах и решать задачи, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения на местном уровне.

В данной работе проведен анализ законодательства, регулирующего вопросы экономической основы местного самоуправления, проанализировано современное положение муниципальных образований в Воронежской области.

По нашему мнению, под экономической основой местного самоуправления следует понимать имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также имущество, переданное органами государственной власти для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. В свою очередь, в составе имущества, находящегося в муниципальной собственности, определяющую роль играют средства местного бюджета, которые составляют финансовую основу местного самоуправления. Несомненно, ведущая роль в составе экономической основы местного самоуправления принадлежит местному бюджету. В ходе реформирования местного самоуправления повысилась роль органов местного самоуправления в вопросах владения, пользования и распоряжения имуществом. Они стали единственными субъектами, наделенными правами собственника. Однако, изменения, внесенные в Налоговый Кодекс РФ и Бюджетный Кодекс РФ после принятия 131-ФЗ, не позволили повысить финансовую самостоятельность муниципальных образований. Как справедливо отметил А.С. Автономов, Налоговый и Бюджетный кодексы нацелены на формирование доходов и распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы не на основе долговременных налоговых источников, а, главным образом, за счет регулирования и выравнивания¹.

Нами проведен анализ финансового положения муниципальных образований Воронежской области после вступления в силу 131-ФЗ. Воронежская область для исследования была выбрана не случайно. Во-первых, в Воронежской области в декабре 1994 года был принят в числе первых в Российской Федерации Закон

¹ Автономов, А.С. Финансовые основы местного самоуправления в современной России. / А.С. Автономов // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сб. науч. тр. [под ред. А.В. Иванченко]. – М.: ИД «Юриспруденция», 2004. – С. 281.



Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области». Во-вторых, в Воронежской области местное самоуправление с 1995 года осуществлялось на двух уровнях – в поселениях и муниципальных районах, т.е. так как это предусматривается 131-ФЗ. В-третьих, в Воронежской области реализация 131-ФЗ в полном объеме была начата с 1.01.2006 года, в то время как во многих субъектах Федерации она была отложена на более поздний срок.

До принятия Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Воронежской области насчитывалось 520 муниципальных образований, в том числе 32 административных района, 12 городов, 16 поселков городского типа и 460 сельских администраций.

На протяжении десяти лет поселки городского типа и сельские администрации имели только выборные органы, у них не было ни муниципальной собственности, ни местного бюджета. Органы местного самоуправления работали по сметам, утвержденным представительным органом местного самоуправления района². По данным на 1.01.2008 года, в Воронежской области были образованы 31 муниципальный район, 3 городских округа, 29 городских и 471 сельское поселение.

Исходя из сложившейся структуры муниципальных образований в Воронежской области, в областном бюджете на 2006 год впервые законодательно были закреплены нормативы отчислений от налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований поселений, муниципальных районов и городских округов. В приложениях к закону закреплены суммы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) из областного фонда финансовой поддержки, а также размеры дотаций бюджетам муниципальных образований на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006 году³. В разрезе муниципальных образований поселений закреплены субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов муниципальных образований на коммунальное хозяйство и частичное возмещение социальных расходов муниципальных районов из областного фонда софинансирования социальных расходов в 2006 году.

В Законе предусмотрены субвенции бюджетам муниципальных районов на финансирование общеобразовательных учреждений; на возмещение фактических расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг; на осуществление полномочий по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Таким образом, впервые на основе Закона Воронежской области от 17.11.2005 года № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области»⁴ появилась правовая база для формирования местных бюджетов во всех видах муниципальных образований. На этой основе во всех муниципальных образованиях были утверждены бюджеты на 2006 год. Нами проведен анализ формирования доходов бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006 году в целом по области, а также в разрезе:

- консолидированных бюджетов районов и городских округов;
- муниципальных районов;

² Агибалов, Ю.В. Экономика-организационные основы местного самоуправления и основные направления их развития: Монография / Ю.В. Агибалов. – Воронеж: ВГУ, 2005. – С. 112-133.

³ Закон Воронежской области от 28.12.2005 г. № 97-ОЗ «Об областном бюджете на 2006 год» // Коммуна. – 2005. – 30 декабря.

⁴ Закон Воронежской области от 17.11.2005 года № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» // Коммуна. – 2005. – 22 ноября.



- городских и сельских поселений⁵.

Анализ структуры доходов местных бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006 году показал, что наибольшую долю занимают налоговые доходы (46,7 %), из них 24,6 % приходится на НДФЛ и только 6,4 % – на местные налоги. Среди местных налогов 0,6 % приходится на налог на имущество физических лиц и 5,8 % – на земельный налог. На долю финансовой помощи из вышестоящих бюджетов (дотации, субвенции, субсидии) приходится 35,1 %, в том числе доля дотаций составляет 13,9 %. Неналоговые доходы составляют почти пятую часть в структуре доходов. По сравнению с 2003 годом, доля налоговых доходов снизилась на 6,8 процентных пунктов, а безвозмездных поступлений – на 5,6 процентных пунктов за счет роста неналоговых доходов на 13,5 процентных пунктов. Доля неналоговых доходов за этот период возросла более чем в 3 раза. По сравнению с 2005 годом доля налоговых доходов возросла на 1,4 процентных пункта, неналоговых доходов на 6,3 процентных пункта. Это позволило снизить долю безвозмездных поступлений на 7,2 процентных пункта.

Таким образом, реформа местного самоуправления, начатая в 2006 году в Воронежской области, позволила несколько снизить долю безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов. Однако в структуре доходов доля местных налогов и неналоговых доходов вместе составляет лишь четвертую часть бюджета. Поэтому, несмотря на положительные результаты, достигнутые в области в 2006 году, пока нельзя говорить о самостоятельности муниципальных образований.

Мы приводим усредненные данные по области в целом, однако за ними скрываются существенные различия как между муниципальными районами, городскими округами и поселениями. В 2006 году доходы 3 городских округов в сумме превышали доходы остальных 531 муниципальных образований на 336,3 млн. рублей (или на 5,3 процента), хотя численность проживающих в них была меньше на 254,5 тыс. человек (или на 19,6 процентов). В городских округах значительно отличается структура доходов местных бюджетов как от среднеобластных, так и особенно от консолидированных доходов муниципальных районов. Так, доля налоговых доходов городских округов составляет: города Нововоронежа – 65,3 %, Воронежа – 56,5 %, Борисоглебска – 45,9 %. Основная доля налоговых доходов принадлежит налогу на доходы физических лиц. На втором месте находится единый налог на вмененный доход (за исключением города Нововоронежа, где на втором месте – земельный налог). Доля местных налогов колеблется от 5,4 % в Борисоглебском городском округе до 25,5 % в городе Нововоронеже. В структуре неналоговых доходов половину занимают доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Доходы от платных услуг бюджетных учреждений составляют 4,2–4,7 %. В структуре финансовой помощи вышестоящего бюджета основную долю занимают субвенции и субсидии. Доля дотаций в бюджетах городских округов г. Воронеж и г. Нововоронеж составила 1 %, в Борисоглебском городском округе – 15,2 %.

В то же время доля налоговых доходов в консолидированных бюджетах муниципальных районов колеблется от 13,6 % в Нижнедевицком до 38,5 % в Поворинском районах. Исключение составляют Лискинский и Россошанский районы, где Законом Воронежской области «Об областном бюджете на 2006 год» в бюджет Лискинского района дополнительно закреплено 100 % налога на прибыль организаций и 40 % налога на имущество организаций, собираемых на территории Лискинского района, а в бюджет Россошанского района – 55 процентов налога на прибыль, собираемого на территории Россошанского района, что позволило значительно повысить долю налоговых доходов в структуре доходов бюджетов этих муниципальных образований. В 2006 году доля налоговых доходов в

⁵ Агибалов, Ю.В. Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю.В. Агибалов. – Воронеж: Воронежская областная типография – издательство им. Е.А. Болховитинова, 2008. – С. 105-127.



консолидированном бюджете Лискинского района составила 74 %, а доля дотации – всего 5,2 процента (что в 2,7 раза меньше среднеобластных). При этом доля местных налогов составляла всего 5,5 процентов, что ниже среднеобластных. В структуре налоговых доходов консолидированного бюджета Лискинского района 154,9 млн. рублей (или 22,4 %) составляет налог на прибыль организаций, 36,2 млн. рублей (или 5,2 %) – единый налог на вмененный доход, 95,9 млн. рублей (или 13,9 %) – налог на имущество организаций, 21,8 млн. рублей (или 3,2 %) – налог на игорный бизнес. В Россошанском районе доля налоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета района была самой высокой в области – 79,9 %, из них доля местных налогов составила 8 %, НДФЛ – 19,6 %. Основная часть налоговых поступлений приходится на долю налога на прибыль организаций – 261,3 млн. рублей (или 41,8 %), 38,8 млн. рублей (или 6,2 %) – на единый налог на вмененный доход, 15,6 млн. рублей (или 2,5 %) – на налог на игорный бизнес. В то же время в структуре доходов консолидированного бюджета Поворинского муниципального района, имеющего наибольший удельный вес налоговых доходов среди муниципальных районов области, доля местных налогов составляет 7,4 %, НДФЛ – 22,5 %, единый налог на вмененный доход – 4,3 %, налог на игорный бизнес – 1,5 %. В Нижнедевицком муниципальном районе с самой низкой долей налоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета района наибольший удельный вес занимает НДФЛ – 10 млн. рублей (или 9 %), местные налоги – 1 млн. рублей (или 0,9 %), единый налог на вмененный доход – 2,3 млн. рублей (или 2,1 %). В районе объем безвозмездных перечислений составил 91,7 млн. рублей (или 82,5 %) из них половина – дотации. Размер безвозмездной финансовой помощи был почти в 5 раз выше собственных доходов⁶.

Проведенный нами сравнительный анализ структуры доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов, в свою очередь, является также усредненным. Поэтому необходим анализ на уровне муниципальных районов и поселений.

В 2006 году в структуре доходов муниципальных районов доля налоговых доходов колеблется от 10,9 % в Воробьевском до 86 % в Россошанском, неналоговых доходов – от 1,4 % в Терновском до 19,8 % в Верхнемамонском, финансовой помощи из вышестоящего бюджета – от 3,8 % в Лискинском до 86,4 % в Терновском, дотаций – от 3,6 % в Лискинском до 33,0 % в Богучарском муниципальных районах. Наибольший удельный вес в доходах бюджетов муниципальных районов занимает налог на доходы физических лиц. Вторым основным налогом является единый налог на вмененный доход. Однако, его доля незначительна в структуре доходов бюджетов и колеблется от 1,9 % в Воробьевском до 8,7 % в Павловском муниципальных районах. Доля единого сельскохозяйственного налога не превышает 1 процента (за исключением Калачеевского муниципального района). Налог на игорный бизнес также не оказывает существенной роли в формировании доходной части местных бюджетов абсолютного большинства муниципальных районов. Из других налоговых источников необходимо отметить лишь налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых в Павловском (13,6 %) и налог на имущество организаций в Лискинском (18,1 %) муниципальных районах. Неналоговые источники в структуре доходов бюджетов большинства районов занимают второе после НДФЛ. Их доля колеблется от 1,4 % в Терновском до 19,8 % в Верхнемамонском муниципальных районах. Наибольший удельный вес в неналоговых доходах занимают доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности. В разрезе муниципальных районов по этому показателю очень большой разброс – от 0,3 % в Терновском до 9 % в Аннинском. Значительную долю в бюджетах муниципальных районов занимает финансовая помощь из вышестоящего бюджета. Ее доля колеблется от 41,3 % в Павловском до 86,4 % в Терновском муниципальных районах. Исключения составляют Лискинский (3,8 %) и Россошанский

⁶ Агибалов, Ю.В. Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю.В. Агибалов. – Воронеж: Воронежская областная типография – издательство им. Е.А. Болховитинова, 2008. – С. 112-113.



(9,8 %) районы. Финансовая помощь включает в себя дотации, субвенции и субсидии. Доля дотаций в структуре доходов бюджетов муниципальных районов остается значительной. Она составляет от 3,7 % в Аннинском до 52,8 % в Кантемировском муниципальных районах.

Таким образом, проведенный нами анализ показал, что городские округа в 2006 году имели устойчивую финансовую базу, позволяющую решить задачи, возложенные на местное самоуправление, в то же время абсолютное большинство муниципальных районов по-прежнему находится в зависимости от органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем и в бюджетах городских округов не предусмотрены средства на развитие муниципальных образований. В рамках действующего бюджетного и налогового законодательства сделать это сегодня весьма проблематично. Это связано, прежде всего, с тем, что в бюджеты муниципальных образований не предусмотрено отчисление средств от налога на прибыль организаций. В связи с этим органы местного самоуправления не заинтересованы в развитии рентабельного производства на своей территории. Кроме того, неблагоприятное влияние на формирование бюджетов городских округов оказывает введение «отрицательных трансфертов» в бюджетном законодательстве, которые не стимулируют получение дополнительных доходов муниципальными образованиями, поскольку они вынуждены направлять их в областной фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Поэтому, по нашему мнению, необходимо на федеральном уровне пересмотреть налоговую систему, закрепив за муниципальными образованиями не менее 50 % налога на имущество организаций и часть налога на прибыль организаций, о чем свидетельствуют показатели Лискинского и Россошанского муниципальных районов Воронежской области.

Несмотря на отмеченные проблемы бюджетного и налогового законодательства, муниципальные районы и городские округа с началом реформы местного самоуправления значительно улучшили свое финансово-экономическое положение и способны решать не только вопросы местного значения, но и возложенные на них отдельные государственные полномочия.

Достаточно высоким уровнем собственных доходов в Воронежской области обладают городские поселения. В 2006 году в среднем по городским поселениям Воронежской области в структуре доходов бюджетов налоговые доходы составляли 60,2 %, в том числе местные – 31,8. Это самый высокий процент по муниципальным образованиям Воронежской области. В их бюджетах около четверти составляют неналоговые доходы. Доля финансовой помощи составляет 15,4 %, из них дотации – 10,8 %. В отличие от муниципальных районов области, уровень дифференциации среди городских поселений не столь велик. Только в четырех муниципальных образованиях доля дотаций в структуре доходов превышает 20 % (Давыдовское, Панинское, Перелешинское и Рамонское). В этих поселениях доля местных налогов составляет менее 20 процентов. Абсолютное большинство городских поселений имеют достаточную обеспеченность налоговыми доходами⁷.

Однако это всего лишь красивые цифры, характеризующие структуру доходной части бюджета. В то же время за ними не видна реальная картина финансовой обеспеченности муниципальных образований. Проведенный нами анализ бюджетной обеспеченности городских поселений доходами в расчете на 1 жителя показал, что в среднем по муниципальным образованиям городских поселений он составляет 1,37 тыс. рублей, что составляет всего лишь 25 % от среднего по Воронежской области.

Еще хуже обстоит положение дел со структурой доходов местных бюджетов в сельских поселениях Воронежской области. В среднем по сельским поселениям Воронежской области в 2006 году на одного жителя приходилось менее тысячи рублей. Даже такая низкая бюджетная обеспеченность сельских поселений достигается более чем на половину за счет финансовой помощи вышестоящих бюджетов. При этом доля дотаций местным бюджетам колеблется от 24,5 % в муниципальных образованиях с численностью жителей от 1001 до

⁷ Агибалов, Ю.В. Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю.В. Агибалов. – Воронеж: Воронежская областная типография – издательство им. Е.А. Болховитинова, 2008. – С. 175-177.



2000 человек до 46,2 % в муниципальных образованиях с численностью жителей от 501 до 1000 человек. В структуре доходов бюджетов сельских поселений на долю местных налогов приходится от 11,6 % до 25,5 % (при среднем в 15,1 %), НДФЛ – от 16,8 % до 37,5 % (при среднем по сельским поселениям 30 %). При этом доля налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов составила менее 1/3 и была ниже размера дотаций. Превышение доли налогов над дотациями было в группе муниципальных образований с численностью жителей от 1001 до 2000 человек и свыше 3000 человек. Но это – средние данные. Если посмотреть по конкретным муниципальным образованиям, то здесь разница существенная.

Так, например, объем дотаций по сельским поселениям Воронежской области с численностью жителей до 500 человек превышал сумму налоговых доходов в 2,7 раз, а собственных доходов – в 3,9 раз, в Краснореченском сельском поселении Грибановского района – соответственно, в 11,1 и в 18 раз, в Скупопотуданском сельском поселении – в 18,9 и в 207 раз и Андреевском сельском поселении Нижнедевицкого района – в 11,5 и 23,3 раза, Поповском сельском поселении Терновского района – в 8,9 и 14,3 раза⁸.

В 2007 году существенных изменений в бюджетной обеспеченности муниципальных образований не произошло. По данным Контрольно-счетной палаты Воронежской области за 1 полугодие 2007 года перечень налоговых и неналоговых доходов, закрепленных за местными бюджетами, не обеспечивает финансовыми источниками расходные полномочия органов местного самоуправления в полном объеме.

За первое полугодие 2007 года финансовая помощь со стороны вышестоящего бюджета выросла на 36% и составила 4261 тыс. руб., а собственные доходы – 448 тыс. рублей. В Россошкинском сельском поселении Репьевского района за первое полугодие 2007 года собрали 4 тысячи рублей собственных доходов, а израсходовали 270 тыс. руб. (т.е. в 68 раз больше)⁹. В этом поселении проживает более 500 жителей. Для сравнения, в 2006 году было собрано 53 тыс. руб. собственных доходов, а финансовая помощь составила 633 тыс. руб. (т.е. превышала в 11,9 раз).

Подводя итоги проведенного нами исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Реформа местного самоуправления в России, начатая с принятием Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», дала свои положительные результаты. В доходах бюджетов муниципальных образований муниципальных районов и городских округов Воронежской области возросла доля налоговых доходов и снизилась доля финансовой помощи. В то же время доля местных налогов и сборов остается незначительной. Несмотря на положительные тенденции, связанные с увеличением доходной части бюджетов муниципальных образований, велика дифференциация муниципальных образований. В 2006 году значительно улучшилась финансовая база городских округов, которые обладают сравнительно высоким уровнем собственных доходов. Муниципальные районы и городские округа имеют стабильную экономическую основу (в рамках действующего законодательства), позволяющую решать не только вопросы местного значения, но и выполнять отдельные государственные полномочия. В то же время существуют серьезные различия между муниципальными районами, городскими и особенно сельскими поселениями. Абсолютное большинство сельских поселений не в состоянии выполнять возложенные на них полномочия. По данным администрации Воронежской области, в 2007 году сельские поселения самостоятельно осуществляли

⁸ Агибалов, Ю.В. Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю.В. Агибалов. – Воронеж: Воронежская областная типография – издательство им. Е.А. Болховитинова, 2008. – С. 121.

⁹ Бобров, И. Где пролегла налоговая грань / И. Бобров // Воронежский курьер. – 2007. – 11 сентября.



всего 9 полномочий из 30. Остальные осуществлялись муниципальными районами, либо не осуществлялись никем.

2. Местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) не могут стать основой формирования местных бюджетов, так как их доля в структуре доходной части бюджетов остается незначительной. Теоретически эти налоги являются хорошим финансовым ресурсом для пополнения бюджетов поселений, но практически резкого увеличения доходов бюджетов пока нет и в ближайшее время не предвидится. Основными причинами являются: во-первых, не оформленное надлежащим образом право собственности граждан на имущество; во-вторых, большое количество незавершенного строительства, особенно в городских округах и городских поселениях; в-третьих, недостаточное внимание налоговых органов к сбору местных налогов из-за сокращения числа налоговых инспекций. Сегодня не во всех муниципальных районах есть налоговые инспекции.

3. Повышение экономической основы местного самоуправления муниципальных образований возможно только за счет изменения налогового и бюджетного законодательства. Необходимо увеличить процент отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных образований поселений, закрепить за муниципальными образованиями процент отчислений от налога на прибыль организаций и от налога на имущество организаций.

THE VORONEZH REGION MUNICIPALITIES IN THE LOCAL GOVERNMENT ECONOMIC BASIS REFORMING CONDITIONS: THE CURRENT STATE AND PROBLEMS

Yu.V. AGIBALOV

*The Head of the Voronezh
Regional Duma staff*

*e-mail:
postoffice@vrnoblдума.ru*

The article gives the definition of the local government economic basis and its constituents; it analyses the practice of local budget income part forming in the Voronezh region municipalities; gives the comparative analysis of local budget income structure according to the municipalities forms; determines the primary directions to perfect the local government economic basis.

The key words: the local government, economic basis (foundations), local budgets, municipalities