

УДК 336.143

ОСОБЕННОСТИ ТЕХНОЛОГИИ
ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОРГАНАХ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

О.А. Рябков, д. э. н., депутат муниципального округа «Восточное Измайлово»
города Москвы

Московский технологический университет, Москва, 119454 Россия
@Автор для переписки, e-mail: hermes-centre@yandex.ru

В статье проводится анализ факторов, влияющих на формирование основных характеристик бюджета муниципального округа города Москвы. Определены проблемы и вопросы, возникающие при формировании и исполнении бюджета внутригородского муниципального образования. Определены пути решения выявленных проблем, которые позволили бы органам местного самоуправления оперативно улучшать условия проживания населения муниципального округа.

Ключевые слова: муниципальный округ, формирование бюджета, местное самоуправление, норматив отчислений, налог на доходы физических лиц.

FEATURES OF THE FINANCIAL PLANNING TECHNOLOGY
IN LOCAL GOVERNMENT

O.A. Ryabkov

Moscow Technological University, Moscow, 119454 Russia
@Corresponding author e-mail: hermes-centre@yandex.ru

The article analyzes the characteristics that affect the formation of the revenue and expenditure sides of the budget of intracity municipal unions of Moscow. Shows the legal basis upon which the provisions on the formation and spending of budgetary funds by local authorities. The problems arising from the formation and execution of budgets of intracity municipal unions of Moscow. The evidence base for the considered problem based real figures taken from the budget execution reports municipality "Eastern Izmailovo" in Moscow. The ways of solving identified problems, which would increase the efficiency of the local governments. The article may be useful in the practical work of government bodies, as well as of particular interest for the control of the executive power. Without addressing these problems, the path of development of local self-government becomes a dead end, the inability to influence the improvement of the situation in the district generates apathy and indifference as the population, and among municipal employees.

Keywords: municipality, budgeting, local government, standard deductions, tax on personal income.

Функционирование органов местного самоуправления в городе Москве обладает особенностями, которые обусловлены особым статусом города Москвы, как субъекта Российской Федерации, а именно – статусом города федерального значения, определенным Федеральным законом от 06.10.2003 № 131–ФЗ [1]. В соответствии с пунктом 3 статьи 79 вышеуказанного Закона «источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства». Во внутригородских муниципальных образованиях города Москвы местное самоуправление в своей деятельности руководствуется положениями Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 [2] и Устава муниципального округа.

Функции органа местного самоуправления выполняет Совет депутатов муниципального округа, состав которого сформирован из депутатов, избранных жителями округа сроком на 5 лет, и его исполнительно-распорядительный орган – аппарат Совета депутатов муниципального округа.

Рассмотрим проблемы и вопросы, возникающие при формировании и исполнении бюджета внутригородского муниципального образования, на примере муниципального округа «Восточное Измайлово».

Согласно статье 61 Устава муниципального округа «Восточное Измайлово» [3], доходы местного бюджета формируются в соответствии с Бюджетным кодексом, законодательством о налогах, сборах и иных обязательных платежах и правовыми актами города Москвы, принятыми с учетом особенностей, предусмотренных федеральными законами для городов федерального значения.

В доходы местного бюджета поступают отдельные виды налоговых доходов и/или отчисления от определенных налоговых доходов бюджета города Москвы. По Положению о бюджетном процессе в муниципальном округе «Восточное Измайлово» [4], источники формирования доходов бюджета муниципального округа «Восточное Измайлово» и нормативы отчислений от федеральных, региональных, местных налогов и сборов в местный бюджет определяются законом города Москвы о бюджете данного города на соответствующий финансовый год и плановый период. Источником доходов местного бюджета являются также субвенции, субсидии и иные межбюджетные трансферты, устанавливаемые законами города Москвы. Этот вид доходов имеет целевое назначение, и за их счет возможно исполнение расходных обязательств, возникающих только при осуществлении соответствующих полномочий. Неиспользованные суммы таких межбюджетных трансфертов подлежат возврату в бюджет города Москвы в полном объеме.

Следовательно, расходы и доходы, связанные с исполнением переданных полномочий, всегда равны между собой, поэтому предметом анализа настоящей работы являются только налоговые поступления в доходную часть местного бюджета.

Рассмотрим, как формируется доход местного бюджета, полученный за счет налоговых поступлений, на примере бюджета муниципального округа «Восточное Измайлово» за 2015 год. Единственный вид налоговых поступлений, отчисления с которых предусмотрены в местный бюджет – это налог на доходы физических лиц (НДФЛ). Для оценки общей суммы поступлений НДФЛ за год по конкретным округам города Москвы используется прогноз Департамента экономического развития города Москвы. Как следует из Приложения 2 к Пояснительной записке Департамента финансов города Москвы

проекта Закона № 54 от 19.11.2014 г. «О бюджете города Москвы на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» [5], сумма поступлений НДФЛ в 2015 г. по муниципальному округу (МО) «Восточное Измайлово» должна была составить 1571119.7 тыс. руб. Расчет минимальных расходов бюджета муниципального округа «Восточное Измайлово» на 2015 год осуществлялся на основании нормативов обеспечения расходных обязательств, утвержденных Законом города Москвы от 19.11.2014 № 54, приложение 13.

Расходы муниципального округа складываются из трех составляющих:

1) норматив 1 – учитывает все расходы на содержание муниципальных служащих, в том числе, на выплату заработной платы и отчислений в государственные внебюджетные фонды, материально-техническое обеспечение муниципальных служащих, исполнение основных и дополнительных государственных гарантий, предусмотренных действующим законодательством, на исполнение прочих расходных обязательств, связанных с исполнением муниципальными служащими своих обязанностей, и составил в 2015 г. по МО «Восточное Измайлово» 12 449.3 тыс. руб.;

2) норматив 2 – устанавливает расходы на обеспечение государственных гарантий, установленных для депутатов Совета депутатов на 2015 год в размере 18,2 тыс. рублей на одного депутата;

3) норматив 3 – устанавливает минимальные расходы для исполнения полномочий по решению вопросов местного значения в 2015 г. из расчета 36.0 руб. на одного жителя муниципального округа.

С учетом указанных нормативов, минимальные расходы бюджета муниципального округа «Восточное Измайлово» в 2015 г. должны были составить 15462.2 тыс. руб.

Далее, в расчете Департамента финансов города Москвы производится простое арифметическое действие деления суммы минимальных расходов на ожидаемую сумму поступлений НДФЛ и получается значение «норматива отчислений». На 2015 год он составил 0.9842% и является неизменным для ежедневных отчислений НДФЛ. Аналогичным образом этот норматив рассчитывается и для показателей других лет планирования бюджета. Из изложенного выше следует, что прогноз доходов местного бюджета является величиной неизменной для каждого финансового года и устанавливается Законом города Москвы на уровне, необходимом для покрытия минимальных расходов муниципального округа.

Проследим изменения прогноза доходов в динамике. Попробуем выяснить, какие факторы способны повлиять на величину прогноза доходов. В нашем распоряжении есть данные муниципального округа «Восточное Измайлово» за период с 2012 по 2017 г.г., как по уже исполненным бюджетам, так и по утвержденным бюджетам на текущий год и плановый период. В табл. 1 приводятся отдельные показатели, способные повлиять на прогноз доходов местного бюджета.

Как видно из табл. 1, корреляция прогноза по доходам местного бюджета в значительной степени наблюдается для величины норматива 1, который рассчитывается, исходя из минимальной обеспеченности местного бюджета. Существенно меньше прослеживается связь прогноза доходов с изменениями норматива 3 и количеством населения, проживающего на территории муниципального округа. А вот сравнение величин изменений прогноза доходов и «норматива отчислений» показывает почти полное отсутствие их корреляции.

Таблица 1. Показатели, влияющие на бюджет муниципального округа

Наименование показателя	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
Население, чел.	74400	77021	77105	77624	77524	77624
Норматив 1, тыс. руб.	12446	12303	12935	12449	12449	12449
Норматив 2, тыс. руб.	30.6	30.0	30.0	18.2	18.2	18.2
Норматив 3, тыс. руб.	30.0	32.0	34.0	36.0	37.0	37.0
Норматив отчислений, %	1.2276	0.9809	1.0228	0.9842	0.9332	1.0157
План (прогноз) по доходам, тыс. руб.	14985.00	15069.40	15917.20	15462.20	15539.80	15539.80

Интересно проследить динамику изменения «норматива отчислений», устанавливаемого для муниципального округа «Восточное Измайлово» в части сопоставления утвержденного значения норматива с прогнозируемым значением. Начиная с 2012 года, в Законах города Москвы, утверждавших бюджет города на текущий финансовый год и плановый двухлетний период, «норматив отчислений» также начали устанавливать на трехлетний срок. В табл. 2 приведены значения этого норматива. Полужирным выделены значения, утвержденные на текущий финансовый год, курсивом – прогноз на ближайшие два года.

Таблица 2. Динамика изменения «норматива отчислений»

Год утверждения бюджета	Год исполнения бюджета					
	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
2012	1.3252	<i>1.0615</i>	<i>0.9754</i>			
2013		0.9809	<i>0.9051</i>	<i>0.8369</i>		
2014			1.0743	<i>0.9899</i>	<i>0.9210</i>	
2015				0.9842	<i>0.9332</i>	<i>1.0157</i>

Очевидно (табл. 2), что утвержденные значения норматива весьма существенно отличаются от прогнозируемых величин. Корректировка порой достигает 15% от установленных значений. При сравнении нормативов отчислений, установленных в 2014 г., с нормативами, установленными годом позже, можно заметить, что норматив на 2015 год понизился, а норматив (относительно прогноза в 2014 г.) на 2016 год – увеличился.

Отсюда можно сделать следующий вывод: ежегодное изменение «норматива отчислений» имеет своей целью «подогнать» уровень доходов местного бюджета под уровень минимально необходимой величины расходных обязательств. Органы местного самоуправления пытаются повысить уровень доходов бюджета различными путями: путем увеличения численности населения муниципального округа, создавая благоприятные социально-экономические условия для проживания, либо путем увеличения налоговой базы НДФЛ, повышая привлекательность муниципального округа для бизнеса. Однако любые попытки наталкиваются на неуклонную корректировку «норматива отчислений» и приведение доходов местного бюджета в соответствие с уровнем минимально необходимой величины расходной части бюджета.

Выполненный нами анализ процесса формирования и результатов исполнения местного бюджета (на основании данных бюджета МО «Восточное Измайлово», полученных в период с 2012 по 2015 гг.) позволяет определить круг проблем и вопросов, которые необходимо решить для создания эффективного механизма взаимодействия органов мест-

ного самоуправления с населением внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Российской Федерации. Если МО «Восточное Измайлово» отнести к некоему усредненному внутригородскому муниципальному образованию, то с большой долей вероятности можно утверждать, что выявленные проблемы будут характерны и для других округов, а пути их решения актуальны для многих внутригородских муниципальных образований города Москвы.

Одной из важнейших по значимости проблем является то, что у внутригородских муниципальных образований города Москвы существует единственный источник для пополнения доходной части бюджета за счет налоговых и неналоговых поступлений – отчисления от НДФЛ. Это серьезно сужает возможности органов местного самоуправления для влияния на величину доходов местного бюджета. В таком случае остаются два пути увеличения доходов: либо рост населения округа за счет повышения социально-экономической привлекательности района для жителей города, о чем говорилось выше, либо стимулирование руководителей предприятий и организаций округа к росту фонда оплаты труда их сотрудников, а, следовательно, и налоговой базы, путем создания в районе благоприятных условий для бизнеса. В то же время указанные меры становятся бессмысленными, так как величина отчислений от НДФЛ ежегодно меняется и определяется «нормативом отчислений», который устанавливается Законами города Москвы, а в основе его расчета, как показал анализ, лежит задача предоставить округу средства лишь для минимальной обеспеченности расходных обязательств.

С этой проблемой тесно связана и другая: прогноз налоговых поступлений от НДФЛ на очередной финансовый год, используемый при расчете «норматива отчислений», имеет высокую погрешность. В результате реальные поступления в местный бюджет могут отклоняться от прогноза на величину $\pm 15\%$. Это приводит к необходимости в середине финансового года прибегать к корректировке расходной части бюджета, чтобы выдержать его сбалансированность, что, в свою очередь, приводит к ухудшению социально-экономической ситуации в округе.

Нельзя не отметить и неравномерность налоговых поступлений в бюджет в течение года. Из-за этого возникают серьезные сложности со своевременным исполнением расходных обязательств МО, что также негативно сказывается на социально-экономической обстановке и приводит к снижению эффективности использования бюджетных средств.

Кратко проанализируем расходную часть бюджета МО «Восточное Измайлово» города Москвы. Расходная часть местного бюджета формируется в жесткой привязке к части доходной. Проект местного бюджета, как правило, основывается на сбалансированном варианте, когда расходы равны доходам. С фактическими расходами бюджета дело обстоит несколько иначе, и в течение года бюджет приходится практически всегда корректировать, «подстраивать» под складывающуюся ситуацию.

Как показал анализ, в январе бюджет обычно профицитный, но, уже начиная со второго месяца года, в большинстве случаев, величина расходов превышает налоговые поступления в бюджет. Дефицит местного бюджета может достигать 2.5 млн. рублей. Эта тенденция тоже достаточно легко объяснима. В апреле заканчивается срок подачи налоговых деклараций гражданами и, соответственно, увеличиваются налоговые поступления за счет самообложения. Такая ситуация продолжается всю первую половину года. К апрелю многие предприятия заканчивают подведение итогов прошедшего финансового

года и выплачивают итоговые (годовые) премии сотрудникам и дивиденды акционерам, налоги с которых также пополняют бюджет. Июнь–июль традиционно считаются месяцами отпусков. Выплаты отпускных существенно увеличивают налоговую базу НДС, и баланс наступает только к сентябрю–октябрю. В конце года (декабрь) бюджет становится профицитным. Это объясняется тем, что многие предприятия стремятся «закрыть» финансовый год до окончания года календарного и стараются перечислить все налоги до 31 декабря.

Параллельно наблюдается резкий рост расходов в муниципальных округах. Весьма невысокий уровень налоговых поступлений в бюджет в январе компенсируется двукратными, по сравнению со среднемесячными значениями, поступлениями в декабре. При этом часть средств переходит на январь следующего года, и профицит бюджета в январе следующего года сохраняется.

Вместе с тем выявлены некоторые аномалии. Так, в феврале–марте 2012 г. был отмечен резкий рост расходов, связанный с расходами на проведение выборов в органы местного самоуправления города Москвы, прошедших в марте 2012 г. Нехарактерным выглядел также год 2013, когда в связи с предстоящей реорганизацией и передачей отдельных полномочий городу Москве в декабре произошло сокращение должности и выход на пенсию сотрудника с выплатой всех причитающихся в таких случаях компенсаций. Эти дополнительные расходы не были предусмотрены в начале года и привели к образованию дефицитного бюджета.

Выводы в такой ситуации оказываются неутешительными. Чтобы справиться с дефицитом бюджета, образующимся в первой половине года, необходимо на начало финансового года либо иметь свободный остаток, способный покрыть возникающий дефицит бюджета и составляющий 15-20% суммы бюджета, либо привлекать бюджетный кредит для обеспечения исполнения расходных обязательств. Средства на оплату кредита придется выкраивать из местного бюджета. Кроме того, в условиях дефицита бюджета приходится корректировать расходную часть местного бюджета, а инструментов для этого существует не так много.

В связи с обозначенными проблемами, с которыми сталкиваются местные бюджеты внутригородских муниципальных образований, становится очевидным, что для приведения в соответствие доходных и расходных полномочий органов местной власти и обеспечения условий для развития местного самоуправления в городах федерального значения нужно создать устойчивую собственную финансовую основу местных бюджетов. Необходимо также создание законодательно закрепленных условий для обеспечения возможностей органам местного самоуправления влиять на объем поступлений в местные бюджеты. Наибольший удельный вес в структуре доходов местных бюджетов должны занимать, в первую очередь, реальные налоговые поступления, которые закреплены за местными бюджетами на долгосрочной основе, а не различного рода финансовая помощь.

Среди основополагающих принципов совершенствования финансовой основы местного самоуправления можно выделить следующие:

1) формирование местных бюджетов необходимо проводить в таких размерах, которые бы полностью удовлетворяли имеющиеся социально-экономические потребности в рамках муниципального образования, а также обеспечивали бы исполнение делегированных местным властям полномочий от вышестоящих уровней власти;

2) образование финансовой основы местных бюджетов необходимо осуществлять посредством учета не только горизонтального, но и вертикального финансового выравнивания объемов налоговых поступлений в бюджет МО;

3) необходимо выполнение принципа единства взимания и расходования налоговых поступлений для конкретного муниципального образования;

4) система местных налогов и сборов должна играть роль стимула положительных тенденций в развитии экономики и обеспечения населения конкретной территории необходимыми социальными гарантиями.

Для преодоления выявленных проблем можно предложить следующие мероприятия:

1) расширить перечень источников налоговых и неналоговых поступлений в бюджеты внутригородских муниципальных образований, прежде всего, за счет средств самообложения населения в роли дополнительного источника доходов местных бюджетов, а также отчислений от налога на недвижимость;

2) устанавливать фиксированный процент отчислений от всех источников налоговых поступлений не на один год, а хотя бы на плановый период (3 года);

3) предоставить представительным органам местного самоуправления права устанавливать дифференцированный процент отчислений в течение года в рамках установленных фиксированных значений;

4) расширить полномочия органов местного самоуправления в городе Москве, позволяющие влиять на улучшение социально-экономической ситуации в округе.

На основании проведенного анализа доходов бюджета муниципального округа «Восточное Измайлово» в рамках данной статьи можно сделать следующие выводы.

На протяжении 2011–2013 гг. прослеживалась тенденция роста доходов (как утвержденных, так и исполненных). Наибольший объем исполненных доходов бюджета муниципального округа «Восточное Измайлово» отмечался в 2012 г. Данный факт связан с тем, что в этот период на территории внутригородского муниципального образования осуществлялась избирательная кампания, на проведение которой были предоставлены необходимые средства из бюджета города Москвы. Динамика изменения налоговых доходов бюджета внутригородского МО «Восточное Измайлово» характеризовалась неоднородностью, т.е. на протяжении анализируемого периода отмечалось и их увеличение (2012 г.), и их сокращение (2013 г.).

Анализ предполагаемых доходов бюджета муниципального округа «Восточное Измайлово» в 2015–2017 гг. позволил выявить следующие тенденции: - доходы бюджета будут формироваться за счет налоговых доходов и безвозмездных поступлений; - наибольшую долю в общей величине доходов будут составлять налоговые доходы; - в этот период они будут формироваться исключительно за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, а их величина будет определяться нормативом отчислений, установленным Законом города Москвы.

В ходе рассмотрения проблем формирования доходов местных бюджетов установлено, что общей проблемой для местных бюджетов различного уровня является недостаточность собственной доходной базы данных бюджетов, которая, в свою очередь, вызвана отсутствием у органов местной власти реальных возможностей по формированию таких средств в рамках бюджета. Зачастую данная проблема обостряется тем, что органы местной власти не имеют возможности оказывать влияние на объем доходов соответ-

ствующего бюджета. В частности, такая проблема особо остро стоит перед бюджетами внутригородских муниципальных образований Москвы и Санкт-Петербурга. Другим проблемным аспектом является высокая зависимость местных бюджетов от нормативов, установленных бюджетами более высокого уровня. Это, в свою очередь, сдерживает процесс укрепления и роста собственной доходной базы местных бюджетов.

В ходе описания возможных рекомендаций по решению проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления, выделены возможные пути совершенствования финансовой основы местного самоуправления:

- создание условий для рационального использования системы самообложения населения в роли дополнительного источника доходов местных бюджетов;
- закрепление соответствующего фиксированного процента отчислений от налога на доходы физических лиц за местными бюджетами;
- расширение базы налогов (в частности, налог на недвижимость), отчисления от которых могут поступать в местный бюджет.

Без решения указанных проблем путь развития местного самоуправления становится тупиковым. Невозможность влиять на улучшение ситуации в своем муниципальном округе порождает апатию и безразличие у населения и муниципальных служащих. Органы исполнительной власти города Москвы и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных округов должны действовать слаженно и эффективно, что позволит сделать свой город и муниципальный округ более комфортабельными и благоустроенными для проживания в нем москвичей.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/.
2. Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 08.07.2015) «Об организации местного самоуправления в городе Москве». base.consultant.ru/Консультант Плюс?req=doc; base=MLAW;.
3. Решение Совета депутатов муниципального округа Восточное Измайлово от 04.03.2014 № 17 «О внесении изменений и дополнений в Устав муниципального округа Восточное Измайлово».
4. Решение Совета депутатов муниципального округа Восточное Измайлово от 26.03.2013 № 25 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном округе Восточное Измайлово».
5. Закон города Москвы от 19.11.2014 № 54 «О бюджете города Москвы на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов». base.consultant.ru/Консультант Плюс>CGI/online.cgi?req=doc...