

*АНДРУСЕВИЧ Дмитрий Евгеньевич — к.физ.-мат.н., проректор по учебной, научной и методической работе, доцент Воронежского института экономики и социального управления (ВИЭСУ) (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; ier\_andr@inbox.ru)*

*ИВАНОВА Алена Сергеевна — магистрант ВИЭСУ (394036, Россия, г. Воронеж, ул. Помяловского, 27; alenskaya@inbox.ru)*

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ ГОРОД ВОРОНЕЖ

**Аннотация.** В статье анализируются основные показатели доходной части бюджетов городских округов на примере городского округа город Воронеж. Авторами проведена оценка влияния изменений в бюджетном и налоговом законодательстве Российской Федерации на процесс формирования доходной части бюджета города. Выявлены потенциальные точки роста городского бюджета, необходимость изменений в местных и федеральных законах, направленных на повышение доходности и снижение дефицита городского бюджета.

**Ключевые слова:** бюджет, доходы местного бюджета, дефицит местного бюджета, бюджетное законодательство, налоговое законодательство

Проводимые в настоящее время реформы местного самоуправления, налогового и бюджетного законодательства предполагают расширение прав местных органов власти, которые должны сопровождаться ростом их бюджетов, увеличением самостоятельности в управлении своими доходами и социально-экономическим развитием территорий. Однако на протяжении длительного времени в большинстве регионов России бюджеты разных типов муниципалитетов остаются дефицитными. Бюджет городского округа город Воронеж — не исключение.

В то же время доходы городского округа город Воронеж составляют 40% всех доходов Воронежской обл., являющейся с 2013 г. одним из лидеров по данному показателю среди областей Центрального федерального округа<sup>1</sup>.

Основной проблемой формирования местного бюджета остается поиск внутренних резервов для укрепления его доходной части и увеличения доли собственных доходов. При этом мало исследовано влияние изменений в Бюджетном и Налоговом кодексах РФ на изменчивость значений показателей доходной части местного бюджета. Кроме этого, для более оперативного и взвешенного принятия решений областной и городской администрациями по вопросам формирования бюджета недостаточно иметь только данные прогнозирования, необходимо выявить потенциальные точки роста бюджета, которые составляют весомую часть доходов. Как правило, именно доходы подвержены наибольшему внешнему влиянию [Андрусевич, Иванова 2014: 3].

Все сказанное выше, а также недостаточная научная разработанность проблем формирования бюджетов городских округов с применением современных методов математического и статистического анализа обуславливает актуальность настоящего исследования.

В качестве базы исследования выбраны данные официальной муниципальной статистики показателей доходов бюджета городского округа город Воронеж за

<sup>1</sup> Формирование местного самоуправления в Российской Федерации». Статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики на 1 января 2015 г. Доступ: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1244553308453](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453) (проверено 02.02.2016).



период с 2006 по 2015 г. При этом реальный период, по которому имеются опубликованные сведения об исполнении бюджета города, ограничивается 2014 г.

Формирование местного бюджета городского округа г. Воронеж проводится на основе требований Бюджетного<sup>1</sup> и Налогового<sup>2</sup> кодексов РФ, федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»<sup>3</sup>, а также других местных и федеральных законов, затрагивающих вопросы формирования отдельных статей городских бюджетов.

Проведенный анализ динамики показателей доходной части бюджета городского округа город Воронеж показал, что доходы местного бюджета имели тенденцию к росту в период с 2006 по 2011 г. С 2012 по 2013 г. доходы местного бюджета показали некоторый спад, однако уже в 2014 г. вышли на свой максимум. Среднегодовой темп прироста доходов местного бюджета за рассматриваемый период составил 9,05%. Тем не менее дефицит местного бюджета сохранился, хотя и существенно снизился по сравнению с данными 2013 г. и в 2014 г. составил 392 429 тыс. руб.

С целью удобства статистической обработки результатов анализа статьи доходов местного бюджета были объединены по следующим укрупненным группам показателей:

1) налоговые доходы, куда входят налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц, налог на прибыль организаций, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, единый сельскохозяйственный налог, налоги на совокупный доход, налоги на имущество, земельный налог, налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, государственная пошлина;

2) неналоговые доходы, куда входят доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности; доходы от продажи материальных и нематериальных активов; доходы от перечисления части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и обязательных платежей; платежи при пользовании природными ресурсами, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду;

3) прочие доходы местного бюджета, включая безвозмездные поступления, куда входят дотации, субсидии и субвенции бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований.

Налоговая составляющая доходов местного бюджета городского округа г. Воронеж является наиболее значимой статьей доходов и варьируется за рассматриваемый период от 50% до 70% общего объема доходов. При этом согласно п. 1 ст. 61.2 БК РФ только земельный налог и налог на имущество физических лиц зачисляются в бюджеты городских округов по нормативу 100%. Однако совокупная доля данных видов налогов в общем объеме налоговых доходов варьируется в пределах всего от 10% до 16%, а в общем объеме доходов местного бюджета — в пределах от 7% до 8%.

Кризисный период 2008–2009 гг. не оказал заметного влияния на рост данной части бюджета города. Резкий спад доходов от налогов в городской бюджет начал наблюдаться в 2012 г. В основном на данное снижение поступлений повлияла отмена ранее переданных дополнительных отчислений от отдельных федеральных

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ (действ. ред. с изм. от 14.12.2015). Доступ: <http://www.consultant.ru/popular/budget/> (проверено 02.02.2016).

<sup>2</sup> Налоговый кодекс РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ (действ. ред. с изм. от 28.11.2015). Ч. 1. Доступ: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1/> (проверено 02.02.2016).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». — *СЗ РФ*. 2003. № 40. Ст. 3822.

и (или) региональных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта (ст. 58 БК РФ), или снижение их норматива отчисления. Речь идет о налогах:

– на прибыль организаций – 475 865 тыс. руб. (отмена норматива зачисления в бюджет городского округа – 5%);

– на доходы физических лиц – 992 494 тыс. руб. (снижение норматива на 7,5%);

– взимаемых в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 242 069 тыс. руб. (отмена норматива – 20%);

– на добычу полезных ископаемых – 2 764 тыс. руб. (отмена норматива – 50%);

– транспортный налог – 819 850 тыс. руб. (отмена норматива – 100% в связи с созданием специализированного дорожного фонда Воронежской обл.).

Наметившаяся в 2013 г. тенденция к снижению общего объема налоговых доходов во многом определяется также и изменениями в бюджетном законодательстве. Так, федеральным законом от 23 июля 2013 г. №252-ФЗ<sup>1</sup> в п. 2 ст. 61.2 в БК РФ внесены изменения, вступившие в силу с 1 января 2014 г., касающиеся норматива отчисления в местный бюджет налога на доходы физических лиц с 20% до 15%. В то же время данный вид налога является определяющим среди всех других налоговых составляющих доходов местного бюджета.

Анализ показал, что величины среднегодового темпа прироста налоговых показателей дохода городского бюджета за рассматриваемый период (с 2006 по 2014 г.) составили: налог на доходы физических лиц – 8,04%; единый налог на вмененный доход – 5,37%; налог на совокупный доход – 5,54%; налог на имущество – 6,15%; единый сельскохозяйственный налог – 138,62%; земельный налог – 10,60%; налог на имущество физических лиц – 5,13%; государственная пошлина – 16,65%.

Однако в соответствии с поправками в БК РФ с 1 января 2014 г. действует новый порядок распределения налога на доходы физических лиц между бюджетами различного уровня. Отчисления в бюджеты городских округов составляют теперь 15% вместо 20%. И отрицательное влияние данных изменений мы видим на примере резкого спада налоговых доходов города в 2014 г. (с 8 887 млн руб. в 2013 г. до 8 097 млн руб.).

Следует заметить, что после 2-летнего спада (с 2011 по 2013 г.) в 2014 г. резко возросли поступления в местный бюджет от неналоговых доходов. Существенное влияние на данную динамику оказал резкий рост доходов от продажи материальных и нематериальных активов в 2014 г., которые на 47% превысили значение данного показателя 2013 г. и на 24% – своего максимума за рассматриваемый период (в 2011 г.).

В целом среднегодовой темп прироста неналоговых доходов за рассматриваемый период составил 9,58%.

Как показывает проведенный нами анализ, основу неналоговых доходов местного бюджета городского округа город Воронеж составляют доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, и доходы от продажи материальных и нематериальных активов. При этом надо заметить, что доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности начиная с 2009 г. показывают тенденцию к снижению. Произошло это в первую очередь в связи с изменением за-

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ от 23.07.2013 N 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (действ. ред. с изм. от 29.12.2015). Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_law\\_150289/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_150289/) (проверено 02.02.2016).



конодательства. К тому же уже многие годы отсутствует порядок распределения доходов казенных предприятий и, соответственно, городской бюджет не получает доходы от использования муниципального имущества этих предприятий. Именно в этой связи среднегодовой темп прироста от перечисления части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, оставшейся после уплаты налогов и обязательных платежей, за рассматриваемый период существенно снизился (на 27,76%).

Кроме этого, общую тенденцию к снижению за рассматриваемый период показали доходы от платежей при пользовании природными ресурсами, включая плату за негативное воздействие на окружающую среду (на 3,36%), а также от продажи материальных и нематериальных активов (на 23,84%).

К нерешенным проблемам следует отнести отсутствие порядка составления и утверждения показателей финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий и отсутствие контроля за их выполнением.

В то же время среднегодовой прирост прочих доходов местного бюджета за рассматриваемый период составил 29,69%. Но поскольку больше 90% данных доходов составляют безвозмездные поступления в виде дотаций, субсидий и трансфертов, то обозначенный среднегодовой прирост свидетельствует в основном об увеличении доли дотационности местного бюджета.

Проведенная авторами оценка подходов к формированию доходной части бюджета городского округа город Воронеж в рамках существующего законодательства позволяет внести некоторые предложения.

Так, с целью увеличения собираемости местных налогов можно предусмотреть их уплату по месту жительства налогоплательщика, т.к. основные социальные услуги граждане получают, как правило, по месту жительства (образование, здравоохранение, благоустройство и др.)

Еще одним направлением увеличения доли местных налогов является отнесение к ним имущественных налогов в соответствии с мировой практикой.

Особое внимание при рассмотрении вопроса об укреплении доходной базы местных бюджетов следует уделить экономической эффективности применяемых льгот. Так, например, большинство предоставляемых льгот по рассматриваемым налогам не имеют экономического эффекта, а просто освобождают от их уплаты налогоплательщиков.

Кроме того, наличие льгот по налогу на землю и налогу на имущество физических лиц, устанавливаемых федеральным и региональным законодательством, а также нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления, приводит к значительным потерям бюджетов муниципальных образований.

В Бюджетном послании президента РФ на 2013–2015 гг. отмечается, что «нужно обеспечить выполнение плана поэтапной отмены льгот, установленных на федеральном уровне, применение которых приводит к недополучению доходов региональных и местных бюджетов. А если введение льготы на федеральном уровне признано целесообразным, то должен быть продуман механизм компенсации выпадающих доходов этих бюджетов»<sup>1</sup>.

Так, например, для увеличения поступлений по земельному налогу необходимо заменить прямые дотации муниципалитетам поступлениями от земельного налога на землю, находящуюся в государственной собственности.

В целях укрепления налоговой базы, создания долгосрочных стимулов к развитию городского округа необходимо предоставить местным органам власти права по регулированию всех элементов местных налогов. Это обеспечит конституци-

<sup>1</sup> Путин В. Бюджетное послание на 2013–2015 годы. 28.06.2012 г. – *Президент России. Официальный сайт*. Доступ: <http://kremlin.ru/events/president/news/15787> (проверено 02.02.2016).

онные права и реальную самостоятельность муниципалитетов в формировании финансовой базы.

Таким образом, устойчивое в финансовом отношении социально-экономическое развитие городского округа город Воронеж невозможно без реализации системного подхода к формированию местного бюджета, основные моменты которого представлены в настоящей статье, включающего глубокий анализ распределения и динамики изменения значений показателей доходной части бюджета, детальное рассмотрение их характеристик во взаимосвязи с другими показателями и поиск перспективных путей ухода от дефицита городского бюджета в будущем.

### Список литературы

Андрусевич Д.Е., Иванова А.С. 2014. Оценка направлений развития местной бюджетной политики городского округа город Воронеж. — *Вестник ВИЭСУ*. № 3. С. 3-11.

*ANDRUSEVICH Dmitriy Evgen'evich, Cand.Sci.(Phys.-Math. Sci.), Vice-rector for Educational, Scientific and Methodical Work, Associate Professor of Voronezh Institute of Economics and Social Management (27 Pomialovskogo St, Voronezh, Russia, 394036; iep\_andr@inbox.ru)*

*IVANOVA Alena Sergeevna, Master Student of Voronezh Institute of Economics and Social Management (27 Pomialovskogo St, Voronezh, Russia, 394036; alenskaya@inbox.ru)*

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF BUDGET PROCESS IN THE CITY DISTRICT OF VORONEZH

**Abstract.** *The article analyzes the main indicators of the revenue part of urban districts' budgets on the example of the city district of Voronezh. The authors have assessed the impact of changes in budgetary and tax legislation of the Russian Federation on the process of formation of a profitable part of the city budget. The paper identifies potential growth areas of the city budget. The authors give proposals for specific changes in local and federal laws aimed at improving the yield and reducing the budget deficit of the city district of Voronezh.*

**Keywords:** *budget, local budget revenues, local budget deficit, budgetary law, tax law*

---