УДК 336.15

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ ВНУТРИГОРОДСКИХ РАЙОНОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Коротина Наталья Юрьевна,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Челябинский филиал,
заведующий кафедрой
экономики, финансов
и бухгалтерского учета,
кандидат экономических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: korotina@chel.ranepa.ru

Аннотация
В связи с реформой местного самоуправления в России появились муниципальные образования нового типа – городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы. В статье рассматриваются проблемы и опыт формирования бюджетов внутригородских округов в городе Челябинске – единственном городском округе в России, где реализована двухуровневая модель организации местного самоуправления.

Ключевые понятия:
муниципальная реформа,
внутригородские районы,
местные бюджеты.

Эволюционные изменения политических, социальных и экономических приоритетов развития современного общества вызывают необходимость реформирования системы муниципального управления.

В 2014 году в законодательстве Российской Федерации произошли изменения, предполагающие двухуровневую модель организации местного самоуправления для крупных городских округов [1]. Для крупных городов фактически предлагается применять поселенческую модель: муниципальный район, в состав которого входят городские и сельские поселения. В соответствии с новой моделью в России появилось два новых вида муниципальных образований: городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы, формируемые внутри данных городских округов [3].

Изменение модели местного самоуправления в крупных городах имеет целью построение более дееспособной, эффективной системы местного самоуправления, приближающей местные власти к решению насущных проблем жителей с целью совершенствования реализации непосредственной муниципальной демократии [2].

Челябинск стал первой, и пока единственной, территорией в России, где реализована двухуровневая модель организации местного самоуправления. Челябинский городской округ наделен статусом городского округа с внутригородским делением [5]. В составе округа образованы внутригородские районы: Калининский, Курчатовский, Ленинский, Металлургический, Советский, Тракторозаводский, Центральный.

Важным аспектом рассматриваемой новеллы муниципального права является определение эффективных финансовых механизмов обеспечения единства городского хозяйства, самостоятельности и финансовой устойчивости бюджетов города и городских округов.

Особенностью реализации данной реформы явилось то, что на момент принятия решения о смене модели управления в Челябинске на федеральном уровне не были решены важнейшие вопросы местного самоуправления, и прежде всего не были разграничены властные полномочия и не определены источники финансирования этих полномочий.

В настоящий момент полномочия между городом и внутригородскими районами разграничены нормами федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] и региональным законодательством [4].

Вопрос определения доходных источников бюджетов внутригородских районов остается «слабым звеном» реформы местного самоуправления. В первую очередь это происходит из-за неурегулированности данного вопроса на федеральном уровне. Бюджетный кодекс РФ определяет перечень налоговых доходов, поступающих в местные бюджеты, но не разграничивает доходные источники между бюджетами городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов, входящих в этот округ.

Конкретные источники доходов бюджетов внутригородских районов определяются местными нормативно-правовыми актами; в Челябинске – это «Положение о межбюджетных отношениях в городе Челябинске» [7].

Источниками формирования доходов бюджетов, в соответствии с Бюджетным кодексом России, являются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные поступления.

Перечень налоговых источников внутригородских районов значительно у́же, чем у городских округов и даже городских и сельских поселений

Налоговые доходы внутригородских районов Челябинского городского округа представлены отчислениями от местных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (таблица 1):

– налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения – 100%;

– налога на имущество физических лиц – 10%;

– земельного налога – 3%.

Роль налога на доходы физических лиц в формировании доходов бюджетов всех уровней является значительной. Основной проблемой с позиций выравнивания территорий является существующая в России система уплаты НДФЛ работодателями по месту их регистрации, а не налогоплательщиками по месту проживания. Значительное количество граждан проживают на территории одного муниципального образования и, соответственно, пользуются услугами учреждений социальной сферы, объектами инфраструктуры, а работают в другом. И соответственно НДФЛ уплачивается ими в бюджет последнего муниципального образования.

Внутри города эта проблема стоит еще острее. Поэтому налог на доходы физических лиц подлежит зачислению в бюджет городского округа (по нормативу, установленному Бюджетным кодексом РФ) и не поступает в бюджеты внутригородских районов.

Одним из принципов государственного и муниципального управления является закрепление за местным уровнем таких налогов, на которые реально могут влиять органы местного самоуправления, в данном случае – органы самоуправления внутригородских районов. Это будет стимулировать увеличение налогового потенциала территорий и обеспечивать стабильное поступление доходов.

В отношении земельного налога и налога на имущество физических лиц этот принцип выполняется. Действительно, на локальном уровне легче осуществлять мониторинг земельных участков и имущества, точнее определять их рыночную стоимость, уровень

Таблица 1

Налоговые доходы бюджетов городских округов, внутригородских районов, городских и сельских поселений (указан процент отчислений от налогов)

Налоговые доходы бюджетов	Городской округ	Городской округ с внутрирайонным делением	Внутригородской район	Городское поселение	Сельское поселение
Налог на доходы физических лиц	15	15	–	10	2
Единый налог на вмененный доход	100	100		–	-
Патентная система налогообложения	100	–	100	–	-
Единый сельскохозяйственный налог	100	100	–	50	30
Налог на имущество физических лиц	100	90	10	100	100
Земельный налог	100	97	3	100	100

Составлено автором на основе Бюджетного кодекса РФ.

арендной платы. Кроме того, доходы от имущественных налогов достаточно равномерно распределены по территории города.

Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения, уплачивается индивидуальными предпринимателями. Таким образом, закрепление этого налогового источника за внутригородскими районами должно создавать стимул у районных властей в развитии этого сегмента малого бизнеса, поскольку именно платежи этого бизнеса являются основой наполнения бюджета. Но анализ расходной части бюджетов показывает, что в районах направление средств на эти цели не предусматривается.

Скудность доходной базы проявляется не только в перечне налогов, поступающих в районные бюджеты, но и в их сумме. Так, в 2014 году, при прежней модели формирования бюджета, поступления от налога на имущество физических лиц в бюджете г. Челябинска составляли 1,1% общей суммы доходов бюджета города. Поступления от патентной системы налогообложения – 0,05% доходов бюджета, поступления от земельного налога несколько более значимы – 8% доходной базы бюджета.

Оценить исполнение бюджетов по доходам в части налоговых доходов будет возможно только после окончания третьего квартала, так как срок уплаты местных налогов установлен 1 октября. Сумма налоговых поступлений в 2015 году по Центральному району – самому «богатому» району города по критерию среднедушевых доходов бюджета – прогнозируется в следующем размере: по земельному налогу – 8,4 млн руб., налога на имущество физических лиц – 6 млн руб., налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения – 4,4 млн руб. При численности населения района 99910 человек средние налоговые доходы составляют 187,78 рубля на человека.

Удельные налоговые доходы во внутригородских районах города Челябинска составляют от 58 до 188 рублей на человека; общие годовые доходы бюджета составляют от 160 до 425 рублей на человека (таблица 2).

Таблица 2

Доходы бюджетов внутригородских районов г. Челябинска в расчете на 1 жителя

Внутригородские районы	Доходы бюджета в расчете на 1 жителя, руб./чел.	
	Налоговые	Общие доходы
Калининский	102,52	184,88
Курчатовский	60,02	160,26
Ленинский	86,92	191,21
Металлургический	123,27	302,28
Советский	138,68	315,48
Тракторозаводский	58,00	230,90
Центральный	187,78	424,54

Рассчитано автором на основе [8], [9], [10], [11], [12], [13], [14].

Неналоговых доходов внутригородские районы не имеют. Это обусловлено отсутствием разграничения городской собственности и имущества между районами города для обеспечения единства хозяйственного комплекса.

Отдельным вопросом доходной базы бюджетов внутригородских районов являются вопросы межбюджетных трансфертов. Безвозмездные поступления представлены только дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов. Дотации формируются за счет средств бюджета города Челябинска и за счет субвенции из средств областного бюджета, полученной бюджетом города Челябинска для осуществления государственных полномочий по расчету и предоставлению дотаций бюджетам внутригородских районов.

Межбюджетные трансферты в виде субвенций в бюджете не запланированы – это объясняется отсутствием передаваемых на районных уровень полномочий. Отсутствие такого вида трансфертов как субсидии показывает, что власти города не предусматривают выделение средств в бюджеты районов на развитие муниципальной экономики, на реализацию социально значимых проектов.

Только в одном внутригородском районе – Калининском – безвозмездные поступ-

Таблица 3

Структура доходов бюджетов внутригородских районов г. Челябинска

Внутригородские районы	Структура доходов бюджетов, %	
	налоговые и неналоговые	безвозмездные поступления
Калининский	55,5	44,5
Курчатовский	37,5	62,5
Ленинский	45,5	54,5
Металлургический	40,8	59,2
Советский	44,0	56,0
Тракторозоводский	25,1	74,9
Центральный	44,2	55,8

Рассчитано автором на основе [8], [9], [10], [11], [12], [13], [14].

ления меньше 50% общей суммы доходов, во всех остальных районах бюджеты зависят от городского бюджета больше чем наполовину (таблица 3).

Структура расходов (таблица 4) свидетельствует, что около 3/4 всех расходов занимают общегосударственные расходы, которые включают в себя содержание аппарата управления – Советов депутатов и администраций внутригородских районов. Около 1/5 расходов направляется на благоустройство территорий внутригородских районов. Оставшиеся расходы, предусмотренные для финансирования образования, культуры, физической культуры и спорта, крайне незначительны. Полномочия, которые касаются муниципальной экономики, здравоохранения, социальной политики, охраны окружающей среды, у внутригородских районов отсутствуют, поэтому расходы на эти направления не предусмотрены.

Сопоставление объема бюджета городского округа и суммарного объема бюджетов внутригородских районов показывает, что доля суммарного объема бюджетов внутригородских районов в бюджете города составляет: по доходам – 2,35%, по расходам – 0,85%, что также подтверждает недостаточность доходных ресурсов внутригородских районов для обеспечения финансовой самостоятельности (таблица 5).

Делать выводы о становлении в России двухуровневой модели местного самоуправления в городских округах можно только по Челябинскому опыту. В настоящий момент не сформирована заинтересованность менеджерского корпуса внутригородских районов в повышении эффективности муниципальной экономики, качестве предоставления муниципальных услуг населению. Их деятельность на данном этапе направлена на выполнение указаний городских властей, поддержание исполнительской дисциплины, а не на принятие решений для улучшения качества жизни населения и совершенствование институциональной среды.

Таблица 4

Структура расходов бюджетов внутригородских районов г. Челябинска, %

Внутригородские районы	Калининский	Курчатовский	Ленинский	Металлургический	Советский	Тракторозаводский	Центральный
Общегосударственные вопросы	73,6	79,7	72,1	72,4	79,2	77,5	78,6
Жилищно-коммунальное хозяйство	22,9	17,9	22,6	19,7	17,7	19,6	18,9
Образование	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3
Культура, кинематография	2,2	1,5	3,6	6,2	1,8	1,6	1,2
Физическая культура и спорт	0,8	0,6	1,0	1,1	0,7	0,8	0,9
Всего расходов:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Рассчитано автором на основе [8], [9], [10], [11], [12], [13], [14].

Таблица 5

Сопоставление объема бюджета городского округа и суммарного объема бюджетов внутригородских районов

	Доходы	Расходы
Бюджет городского округа с внутрирайонным делением, тыс. руб.	23 899 813,9	25 081 432,0
Суммарный объем бюджетов внутригородских районов, тыс. руб.	561 895,80	214 055,50
Доля, %	2,35	0,85

Рассчитано автором.

В сложившихся условиях существует опасность, что внутригородские районы так и не станут реальной политической силой, способной приблизить власть к народу не номинально, а фактически, не обладая финансовыми ресурсами, обеспечивающими реализацию их властных полномочий.

Отсутствие собственной устойчивой экономической базы у органов местного самоуправления внутригородских районов лишает их возможности предлагать и реализовывать собственные инициативы, является объективным препятствием, тормозящим реализацию начатой реформы.

1. Ильиных, А.В. Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ [Текст] / А.В. Ильиных// Социум и власть. 2015. № 2 (52). С. 62–68.

2. Коротина, Н.Ю. Реформа местного самоуправления и новые возможности развития муниципальных образований [Текст] / Н.Ю. Коротина // Муниципалитет: Экономика и управление. 2014. № 3.

3. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: [от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 23.06.2014)] // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. ст. 2770.

4. О разграничении полномочий органов местного самоуправления Челябинского городского округа и органов местного самоуправления внутригородских районов в его составе по решению вопросов местного значения внутригородских районов [Электронный ресурс]: [от 18.12.2014 № 97-ЗО (Принят постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 18.12. 2014) (ред. от 12.03.2015 г.)] // Режим доступа: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

5. О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе [Текст]: [от 10 июня 2014 г. № 706-ЗО (принят постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 10.06.2014)] // Южноуральская панорама. № 87. 14.06.2014.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: [от 06.10.2003 № 131-ФЗ (принят ГД РФ 16.09.2003) (ред. от 29.06.2015)] // Российская газета. № 202. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

7. Об утверждении Положения о межбюджетных отношениях в городе Челябинске [Текст]: Решение Челябинской городской Думы от 23 декабря 2014 г. № 4/4.

8. О бюджете Калининского внутригородского района на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Текст]: [от 25.02.2015 № 7/1 (принят решением Совета депутатов Калининского внутригородского района первого созыва)]. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

9. О бюджете Курчатовского внутригородского района на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Текст]: [от 25.02.2015 № 7/1 (принят решением Совета депутатов Курчатовского внутригородского района первого созыва)]. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

10. О бюджете Ленинского внутригородского района на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Текст]: [от 24.02.2015 № 6/1 (принят решением Совета депутатов Ленинского внутригородского района первого созыва)]. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

11. О бюджете Металлургического внутригородского района на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Текст]: [от 25.02.2015 № 5/1 (принят решением Совета депутатов Металлургического внутригородского района первого созыва)]. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

12. О бюджете Советского внутригородского района на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Текст]: [от 25.02.2015 № 7/1 (принят решением Совета депутатов Советского внутригородского района первого созыва)]. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

13. О бюджете Тракторозаводского внутригородского района на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Текст]: [от 25.02.2015 № 5/2 (принят решением Совета депутатов Тракторозаводского внутригородского района первого созыва)]. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

14. О бюджете Центрального внутригородского района на 2015 год и на плановый период 2016–2017 годов [Текст]: [от 25.02.2015 № 6/4 (принят решением Совета депутатов Центрального внутригородского района первого созыва)]. URL: [Консультант плюс] – загл. с экрана.

References

1. Il'inyh, A.V. (2015) Socium i vlast', № 2 (52), pp. 62–68 [in Rus].

2. Korotina, N.Ju. (2014) Municipalitet: Jekonomika i upravlenie, № 3 [in Rus].

3. O vnesenii izmenenij v stat'ju 26.3 Federal'nogo zakona «Ob obshhih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» i Federal'nyj zakon «Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» [Tekst]: [ot 27.05.2014 № 136-FZ (red. ot 23.06.2014)] // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 22. st. 2770 [in Rus].

4. O razgranichenii polnomochij organov mestnogo samoupravlenija Cheljabinskogo gorodskogo okruga i organov mestnogo samoupravlenija vnutrigorodskih rajonov v ego sostave po resheniju voprosov mestnogo znachenija vnutrigorodskih rajonov [Jelektronnyj resurs]: [ot 18.12.2014 № 97-ZO (Prinjat postanovleniem Zakonodatel'nogo Sobranija Cheljabinskoj oblasti ot 18.12. 2014) (red. ot 12.03.2015 g.)] // URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

5. O statuse i granicah Cheljabinskogo gorodskogo okruga i vnutrigorodskih rajonov v ego sostave [Tekst]: [ot 10 ijunja 2014 g. № 706-ZO (prinjat postanovleniem Zakonodatel'nogo Sobranija Cheljabinskoj oblasti ot 10.06.2014)] // Juzhnoural'skaja panorama. – № 87. – 14.06.2014 [in Rus].

6. Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]: [ot 06.10.2003 № 131-FZ (prinjat GD RF 16.09.2003) (red. ot 29.06.2015)] // Rossijskaja gazeta. – № 202. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

7. Ob utverzhdenii Polozhenija o mezhbjudzhetnyh otnoshenijah v gorode Cheljabinske [Tekst]: Reshenie Cheljabinskoj gorodskoj Dumy ot 23 dekabrja 2014 g. № 4/4 [in Rus].

8. O bjudzhete Kalininskogo vnutrigorodskogo rajona na 2015 god i na planovyj period 2016–2017 godov [Tekst]: [ot 25.02.2015 № 7/1 prinjat reshenie Soveta deputatov Kalininskogo vnutrigorodskogo rajona pervogo sozyva)]. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

9. O bjudzhete Kurchatovskogo vnutrigorodskogo rajona na 2015 god i na planovyj period 2016–2017 godov [Tekst]: [ot 25.02.2015 № 7/1 prinjat reshenie Soveta deputatov Kurchatovskogo vnutrigorodskogo rajona pervogo sozyva)]. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

10. O bjudzhete Leninskogo vnutrigorodskogo rajona na 2015 god i na planovyj period 2016–2017 godov [Tekst]: [ot 24.02.2015 № 6/1 prinjat reshenie Soveta deputatov Leninskogo vnutrigorodskogo rajona pervogo sozyva)]. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

11. O bjudzhete Metallurgicheskogo vnutrigorodskogo rajona na 2015 god i na planovyj period 2016–2017 godov [Tekst]: [ot 25.02.2015 № 5/1 prinjat reshenie Soveta deputatov Metallurgicheskogo vnutrigorodskogo rajona pervogo sozyva)]. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

12. O bjudzhete Sovetskogo vnutrigorodskogo rajona na 2015 god i na planovyj period 2016–2017 godov [Tekst]: [ot 25.02.2015 № 7/1 prinjat reshenie Soveta deputatov Sovetskogo vnutrigorodskogo rajona pervogo sozyva)]. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

13. O bjudzhete Traktorozavodskogo vnutrigorodskogo rajona na 2015 god i na planovyj period 2016–2017 godov [Tekst]: [ot 25.02.2015 № 5/2 prinjat reshenie Soveta deputatov Traktorozavodskogo vnutrigorodskogo rajona pervogo sozyva)]. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

14. O bjudzhete Central'nogo vnutrigorodskogo rajona na 2015 god i na planovyj period 2016–2017 godov [Tekst]: [ot 25.02.2015 № 6/4 prinjat reshenie Soveta deputatov Central'nogo vnutrigorodskogo rajona pervogo sozyva)]. URL: [Konsul'tant pljus] – zagl. s jekrana [in Rus].

UDC 336.15

PECULIARITIES OF FORMING THE BUDGET OF INTRACITY DISTRICTS IN THE CONTEXT OF REFORMING THE LOCAL GOVERNMENT

Korotina Natalya Yuryevna,
Russian Academy of National Economy and Public Administration, Chelyabinsk branch,
Head of the Chair of Economics, Finance and Accounting,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: korotina@chel.ranepa.ru

Annotation
Taking into consideration the reform of local government there appeared municipal foundations of a new kind in Russia. They are urban districts with intracity division and intracity districts.
The article considers problems and experience of forming budget of urban districts in Chelyabinsk, the only urban district in Russia, where a two-level model of organizing local government is realized.

Key concepts:
municipal reform,
intracity districts,
local budget.