

УДК 336.14: 336.22

ОЦЕНКА ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТА ВНУТРИГОРОДСКОГО РАЙОНА: НАЛОГОВЫЙ АСПЕКТ

Гладковская Е.Н., Максимова Т.В.

ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет»

(национальный исследовательский университет),

Челябинск, e-mail: ekaterina-1980@mail.ru, maximova.tv@mail.ru

Определена необходимость проведения оценки исполнения бюджетов муниципальных образований по доходам и расходам, оценки сбалансированности показателей бюджетов. Учитывалась специфика бюджетного процесса в муниципальных образованиях с внутригородским делением. Определена методика оценки бюджета муниципального образования. На примере бюджета муниципального образования проведен анализ его доходов и расходов, определена сбалансированность показателей бюджета. Выявлена дотационная зависимость бюджета внутригородского района муниципального образования с внутригородским делением. Определены способы снижения финансовой зависимости и повышения финансовой самостоятельности бюджета внутригородского района муниципального образования с внутригородским делением с учетом реформирования налога на имущество физических лиц и повышения финансирования бюджетов внутригородских районов, исходя из нового порядка расчета налоговой базы – кадастровой стоимости объектов налогообложения с 2016 года.

Ключевые слова: бюджет, муниципальное образование, доходы бюджета, расходы бюджета, сбалансированность бюджета, дефицит бюджета, дотации, налоговые доходы, налог на имущество физических лиц

EVALUATION OF INCREASING THE FINANCIAL INDEPENDENCE OF THE DISTRICT IN THE MUNICIPAL BUDGET WITH INTRACITY DIVISION: TAX ASPECT

Gladkovskaya E.N., Maksimova T.V.

South Ural State University, Chelyabinsk, e-mail: ekaterina-1980@mail.ru, maximova.tv@mail.ru

Identified the need to conduct performance evaluation of municipal budgets for income and expenditure, assessment of balance indicators of the budgets. Specificity of the budgetary process in municipalities with intracity division. Defined method of evaluation of the municipal budget. On the example of the municipal budget the analysis of its income and expenditure, and determines the balanced budget figures. Subsidized revealed the dependence of the budget on inner-city district municipal formation with intra-city division. Identified ways of reducing financial dependence and increase financial independence of the budget of city district municipal formation with local divisions taking into account the reform of the tax on property of physical persons and increase funding of the budgets of the local districts on the basis of a new order of calculation of the tax base is the cadastral value of objects of taxation from 2016.

Keywords: budget, municipality, budget revenues, budget expenditures, budget balance, budget deficit, subsidies, tax revenues, tax on property of physical persons

Целью разработки плановых показателей бюджета муниципального образования на очередной финансовый год является достижение сбалансированности этих показателей, соответствие доходов запланированным расходам, минимизация дефицита бюджета муниципалитета (с внутригородским делением), соответствие лимитов бюджетных обязательств реальной необходимости заключения договоров бюджетными организациями и учреждениями, а также финансирование принятых обязательств распорядителями бюджетных средств.

Эффективное исполнение бюджета муниципального образования характеризуется обеспечением всех запланированных расходов источниками финансирования (доходами), максимальное исполнение бюджета и по доходам, и по расходам, отсутствие или

минимизация дефицита бюджета, чтобы не было необходимости формировать муниципальный долг (либо покрывать дефицит средств бюджетными ассигнованиями из вышестоящего бюджета). Поэтому от того, насколько грамотно и правильно определены плановые показатели доходов и расходов бюджета муниципалитета (и внутригородского района), зависит его исполнение.

Основной удельный вес в структуре доходов муниципальных образований занимают налоговые доходы. К местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц. В связи с реформированием налога на имущество физических лиц, пересмотром порядка формирования налоговой базы – переход от инвентаризационной оценки объектов недвижимого имущества к кадастровой оценке,

повысится доходная часть бюджетов муниципальных образований, а также бюджетов внутригородских районов муниципальных образований с внутригородским делением.

Цель исследования – провести оценку изменения доходной части бюджета муниципального образования с внутригородским делением в условиях реформирования налога на имущество физических лиц (за счет изменения порядка формирования налоговой базы).

В процессе исследования применялись такие **методы**, как наблюдение и сбор фактов, анализ и синтез, индукция и дедукция, выдвижение гипотез, методы горизонтального и вертикального анализа.

Финансовую основу деятельности органов местного самоуправления составляют местные (муниципальные) бюджеты. Бюджеты муниципальных образований функционируют автономно в соответствии с принципами бюджетной системы РФ, утвержденными Бюджетным кодексом РФ [1]. За составление проекта бюджета муниципального образования отвечает исполнительный орган местного самоуправления – администрация муниципального образования, хотя непосредственное составление проекта бюджета осуществляет финансовый орган муниципалитета (Комитет по экономике).

При разработке доходной части бюджета муниципального образования формируется информация по собственным доходам муниципалитета, которые в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и бюджетной классификацией доходов и расходов разделены на три группы: налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Далее формируется информация, в которой указывается размер дотаций (финансовой помощи) от бюджета региона (или бюджета муниципального образования, если составляется бюджет внутригородского района).

При формировании расходной части муниципального бюджета планируется распределение бюджетных ассигнований по основным видам расходных обязательств муниципального образования (содержание органов управления муниципальным образованием, содержание сферы жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, решение вопросов местного значения, определение источников финансирования муниципальных целевых программ и т.д.) в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

На примере бюджета г. Челябинска и одного из внутригородских районов (в частно-

сти, Metallургического района) проанализируем исполнение плановых показателей доходов и расходов бюджетов, а также сбалансированность доходов и расходов. При определении процента исполнения плановых показателей бюджета были применены методы горизонтального анализа (определение темпа роста). Методика анализа оценки бюджета муниципального образования в рамках данной работы включает оценку исполнения бюджета по доходам и расходам, оценку сбалансированности утвержденных запланированных фактических показателей доходов и расходов бюджета муниципалитета.

Информационную основу оценки составили данные об исполнении бюджета г. Челябинска за 2013 год [5], за 2014 год [7] и 6 месяцев 2015 года [3], представленные на официальном сайте Администрации города Челябинска. Пороговым значением для выполнения годовых плановых значений является 100% от годовых назначений доходов и расходов, для полугодовых плановых назначений – 50% от годовых назначений. В табл. 1 представлены результаты оценки исполнения бюджета г. Челябинска по доходам в 2013–2014 гг. и 6 месяцев 2015 года.

Причиной невыполнения плановых показателей годовых назначений доходов бюджета г. Челябинска в 2013 году стало недофинансирование дотаций из бюджета Челябинской области. Плановые показатели 2014 года выполнены в полном объеме. За 6 месяцев 2015 года плановые показатели доходов были перевыполнены только за счет перечисления больших сумм дотаций из областного бюджета, так как показатели налоговых и неналоговых доходов были недо выполнены.

Проведение оценки расходов и сбалансированности бюджета г. Челябинска позволит определить достаточность фактически выделенных дотаций на покрытие дефицита бюджета (при его возникновении). Результаты оценки исполнения бюджета г. Челябинска по расходам в 2013–2015 гг. представлены в табл. 2.

Плановые показатели расходов бюджета г. Челябинска не были выполнены, фактически было израсходовано бюджетных средств меньше, чем по плану в 2013–2014 гг. План 2015 года был ниже плана 2014 года, фактическое исполнение показателей расходов за первые 6 месяцев 2015 года показали превышение нормы 50%. Поэтому составление отчета Администрацией г. Челябинска об исполнении бюджета города за весь 2015 год позволит дать более объективную оценку.

Таблица 1

Исполнение бюджета г. Челябинска по доходам в 2013–2015 гг.

Вид дохода	2013			2014			2015		
	план, млн руб.	исполнение, млн руб.	процент исполнения	план, млн руб.	исполнение, млн руб.	процент исполнения	план, млн руб.	исполнение за 6 мес., млн руб.	процент исполнения
1. Налоговые и не-налоговые доходы:	12651,1	12760,9	100,87	11491,9	11735,3	102,12	10512,2	4578,5	43,55
1.1. Налоговые до-ходы (НДФЛ, акци-зы, ЕНВД, ЕСХН, ПС, гос. пошлина)	10381,8	10413,7	100,31	8197,3	8010,0	97,72	8047,9	3509,6	43,61
в т.ч. налоги на имущество физических лиц	3416,3	3501,8	102,50	2905,4	2782,5	95,77	2590,7	1169,0	45,12
1.2. Неналоговые доходы	2269,3	2347,2	103,43	3294,6	3725,3	113,07	2464,3	1068,9	43,38
2. Безвозмездные поступления	17455,8	16982,9	97,29	18306,2	18062,0	98,67	15302,9	8985,5	58,72
ИТОГО	30106,9	29743,8	98,79	29798,1	29797,3	100,00	25815,1	13564,0	52,54

Таблица 2

Исполнение бюджета г. Челябинска по расходам в 2013–2015 гг.

Вид расхода	2013			2014			2015		
	план, млн руб.	исполнение, млн руб.	процент исполнения	план, млн руб.	исполнение, млн руб.	процент исполнения	план, млн руб.	исполнение за 6 мес., млн руб.	процент исполнения
Общегосударст-венные вопросы	1058,30	921,50	87,07	1047,43	981,67	93,72	966,71	430,61	44,54
Национальная без-опасность и пра-воохранительная деятельность	126,30	125,80	99,60	120,53	120,18	99,71	119,06	50,80	42,67
Национальная экономика	6827,50	6801,30	99,62	5489,11	5429,01	98,91	3304,07	1842,97	55,78
Жилищно-коммунальное хозяйство	681,20	677,10	99,40	552,19	545,62	98,81	550,74	86,33	15,67
Охрана окружа-ющей среды	74,20	70,00	94,34	62,36	62,35	99,98	59,02	14,30	24,23
Образование	14615,40	14211,90	97,24	15489,40	15311,47	98,85	14497,65	7770,51	53,60
Культура и кине-матография	389,70	387,90	99,54	447,60	446,57	99,77	419,94	215,27	51,26
Здравоохранение	1085,20	1079,10	99,44	795,50	790,34	99,35	637,63	257,00	40,30
Социальная по-литика	4393,80	4195,80	95,49	5055,90	4768,53	94,32	4917,96	2677,22	54,44
Физ. культура и спорт	1940,80	1914,40	98,64	1676,35	1675,98	99,98	1120,86	909,92	81,18
Обслуживание государствен-ного и муници-пального долга	285,10	94,90	33,29	91,94	89,98	97,87	230,00	100,02	43,49
Межбюджетные трансферты	–	–	–	–	–	–	170,53	61,58	36,11
ИТОГО	31477,50	30479,70	96,83	30828,31	30221,70	98,03	26994,18	14416,53	53,41

Таблица 3

Определение сбалансированности бюджета г. Челябинска

Показатель	2013		2014		2015	
	план	факт	план	факт	план	факт за 6 мес.
Доходы бюджета, млн руб.	30 106,9	29 743,8	29 798,1	29 797,3	25 815,1	13 564,0
Расходы бюджета, млн руб.	31 477,5	30 479,7	30 828,3	30 221,7	26 994,2	24 424,2
Дефицит бюджета, млн руб. (доходы – расходы)	-1 370,6	-735,9	-1 030,2	-424,4	-1 179,1	-10 860,2
Показатель сбалансированности (доходы / расходы)	0,956	0,976	0,967	0,986	0,956	0,555

Таблица 4

Состав источников внутреннего финансирования дефицита бюджета г. Челябинска в 2016 году

Наименование источника	Размер покрытия, млн руб.
Банковские кредиты, в валюте РФ	594,0
Изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета (разница между увеличением и уменьшением средств)	0,0
Средства от продажи акций и иных форм участия в капитале, находящихся в государственной или муниципальной собственности	3,0
Итого	597,0

Далее проведем сравнительную оценку, сопоставив доходы расходам, определим дефицит/профицит бюджета по плановым и фактическим данным 2013–2015 гг. Целью данной оценки является определение сбалансированности бюджета (путем оценки сопоставления доходов и расходов, расчета показателя сбалансированности) [3]. Результаты оценки представим в табл. 3.

По результатам расчета показателя сбалансированности бюджет г. Челябинска является дефицитным на протяжении всего анализируемого периода 2013–2015 гг. Источники покрытия дефицита бюджета, определенные на 2016 год, представим в табл. 4.

Таким образом, не только финансовая помощь является источником покрытия дефицита бюджета г. Челябинска. В 2016 году в качестве инструментов финансирования дефицита городского бюджета определены банковские кредиты и продажа акций (и иных форм участия), находящихся в муниципальной собственности.

Функционирование бюджетов муниципальных образований с внутригородским делением предполагает составление каждым районом внутри этого городского деления своего бюджета. Поэтому плановые показатели бюджета по доходам и расходам в течение года под-

лежат постоянной корректировке и доведению до бездефицитного состояния бюджета района.

Рассмотрим и проанализируем основные показатели доходов и расходов бюджета Metallургического района г. Челябинска. Информационную основу оценки составили данные Решения Совета депутатов Metallургического района от 25.12.2015 № 5/1 «О бюджете Metallургического внутригородского района города Челябинска на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [4]. В табл. 5 представим результаты оценки динамики и структуры доходов бюджета Metallургического района г. Челябинска по плановым показателям 2015–2017 гг.

Как показывают результаты оценки структуры, по плановым показателям 2015 года наибольшую долю в структуре доходов бюджета Metallургического района г. Челябинска занимали безвозмездные поступления – финансовая помощь в виде дотаций из областного и муниципального бюджетов – 85,05% с понижением доли в 2016–2017 гг. до 57,79% и 56,85% соответственно. Доля дотаций из бюджета г. Челябинска Metallургическому району составила 22,91% по плану 2015 года с повышением до 43,21% в 2016 году и 42,51% в 2017 году.

Таблица 5

Оценка состава и структуры доходов бюджета Metallургического района г. Челябинска по плановым данным 2015–2017 гг.

Наименование показателя	Значение, тыс. руб.			Удельный вес, %		
	план 2015 года	план 2016 года	план 2017 года	план 2015 года	план 2016 года	план 2017 года
Доходы – всего, в том числе:	60889,00	43035,10	43747,9	100,00	100,00	100,00
собственные доходы района	9100,00	18166,40	18879,20	14,95	42,21	43,15
безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	51789,00	24868,70	24868,7	85,05	57,79	56,85
в т.ч. дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетам внутригородских районов за счет средств бюджета города Челябинска	13947,00	18595,20	18595,2	22,91	43,21	42,51

Собственные доходы бюджета Metallургического района составили 14,95% в 2015 году с плановым повышением до 42,21% в 2016 году и 43,15% в 2017 году. При этом в состав собственных доходов бюджета Metallургического района включаются: налог на имущество физических лиц, земельный налог по объектам, расположенным на территории Metallургического района, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения и зачисляемый в бюджет Metallургического района; штрафы за нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ или услуг для нужд внутригородских районов; невыясненные поступления, зачисляемые в бюджет Metallургического района; компенсации ущерба и прочие неналоговые доходы.

В соответствии с принятым Положением «О межбюджетных отношениях в городе Челябинске», утвержденным Решением Челябинской городской думы от 23 декабря 2014 года № 4/4 [6], начиная с 2015 года установлены следующие ставки распределения во внутригородские районы поступающих налоговых доходов в бюджет муниципального образования: налог на имущество

физических лиц – 10%, земельный налог – 3% по объектам, расположенным на территории соответствующего района, налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения – 100%.

Плановый пересмотр структуры доходов бюджета Metallургического внутригородского района г. Челябинска на 2016–2017 гг. позволит повысить самофинансирование района, снизить зависимость от дотаций из бюджета г. Челябинска и бюджета Челябинской области на условиях финансовой помощи.

Так как основной источник дохода бюджета Metallургического района – более 50% – связан с дотациями, то главной задачей администрации района на современном этапе должно стать увеличение собственных доходов, что обеспечит реформа налога на имущество физических лиц (за счет повышения кадастровой оценки объектов недвижимости и пересчета налога по новой, приближенной к рыночной стоимости).

Изменение структуры доходов бюджета Metallургического района г. Челябинска в плане 2017 года по итогам расчета приблизительной собираемости налога на имущество физических лиц по новой стоимости представим в табл. 6.

Таблица 6

Изменение состава и структуры доходов бюджета Metallургического района г. Челябинска после реформы налога на имущество физических лиц

Наименование показателя	Значение, тыс. руб.			Удельный вес, %		
	план 2015 года	план 2016 года	план 2017 года	план 2015 года	план 2016 года	план 2017 года
Доходы – всего, в том числе:	60889,00	43035,10	82995,9	100,00	100,00	100,00
собственные доходы района	9100,00	18166,40	58127,2	14,95	42,21	70,04
безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	51789,00	24868,70	24868,7	85,05	57,79	29,96

По данным табл. 6 видно, что значительные суммы собственных доходов привели к перераспределению удельного веса в общей структуре доходов бюджета внутригородского округа. Так, доля собственных доходов повысится с 42,21% запланированных Собранием депутатов района в 2017 году до 70,04% после повышения кадастровой оценки объектов недвижимости и собираемости налога на имущество физических лиц.

Таким образом, на сумму поступлений по налогу на имущество физических лиц, подлежащего уплате в 2017 году жителями района исходя из кадастровой оценки принадлежащих им на праве собственности земельных участков и жилых помещений (квартир), возможно снижение финансирования из бюджета Челябинской области и бюджета г. Челябинска в виде дотаций.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_19702/ (дата обращения: 20.06.2016).
2. Гладковская, Е.Н. Финансы: учебное пособие. Стандарт третьего поколения. – СПб: Издательский дом «Питер», 2012. – 320 с.
3. Информация об исполнении бюджета города Челябинска по доходам и расходам за первое полугодие 2015 года [Электронный ресурс]. – URL: <https://cheladmin.ru/ru/informaciya-ob-ispolnenii-byudzhet-goroda> (дата обращения: 20.06.2016).
4. Решение Совета депутатов Metallургического района от 25.12.2015 № 5/1 «О бюджете Metallургического внутригородского района города Челябинска на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» [Электронный ресурс]. – URL: <http://metsovet.ru/2016/04/01> (дата обращения: 21.06.2016).
5. Решение Челябинской городской Думы четвертого созыва от 14.04.2014 № 51/2 «Об утверждении отчета об исполнении бюджета города Челябинска за 2013 год» [Элек-

тронный ресурс]. – URL: <http://www.chelduma.ru/npa/ob-ispolnenii-byudzhet-goroda-chelyabinska-za-2013-god> (дата обращения: 20.06.2016).

6. Решение Челябинской городской думы от 23.12.2014 № 4/4 «Об утверждении Положения «О межбюджетных отношениях в городе Челябинске» [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/432945323> (дата обращения: 20.06.2016).

7. Решение Челябинской городской Думы четвертого созыва от 30.06.2015 № 10/1 «Об утверждении отчета об исполнении бюджета города Челябинска за 2014 год» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.chelduma.ru/npa/ob-ispolnenii-byudzhet-goroda-chelyabinska-za-2014-god> (дата обращения: 20.06.2016).

References

1. Bjudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 no. 145-FZ [Jelektronnyj resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_19702/ (data obrashhenija: 20.06.2016).
2. Gladkovskaja, E.N. Finansy: uchebnoe posobie. Standart tretego pokolenija. SPb: Izdatelskij dom «Piter», 2012. 320 p.
3. Informacija ob ispolnenii bjudzheta goroda Cheljabinska po dohodam i rashodam za pervoe polugodie 2015 goda [Jelektronnyj resurs]. URL: <https://cheladmin.ru/ru/informaciya-ob-ispolnenii-byudzhet-goroda> (data obrashhenija: 20.06.2016).
4. Reshenie Soveta deputatov Metallurgicheskogo rajona ot 25.12.2015 no. 5/1 «O bjudzhete Metallurgicheskogo vnutrigorodskogo rajona goroda Cheljabinska na 2015 god i na planovyj period 2016 i 2017 godov» [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://metsovet.ru/2016/04/01> (data obrashhenija: 21.06.2016).
5. Reshenie Cheljabinskoj gorodskoj Dumy chetvertogo sozyva ot 14.04.2014 no. 51/2 «Ob utverzhenii otcheta ob ispolnenii bjudzheta goroda Cheljabinska za 2013 god» [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.chelduma.ru/npa/ob-ispolnenii-byudzhet-goroda-chelyabinska-za-2013-god> (data obrashhenija: 20.06.2016).
6. Reshenie Cheljabinskoj gorodskoj dumy ot 23.12.2014 no. 4/4 «Ob utverzhenii Polozhenija «O mezhbjudzhetnyh odnosnienijah v gorode Cheljabinske» [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432945323> (data obrashhenija: 20.06.2016).
7. Reshenie Cheljabinskoj gorodskoj Dumy chetvertogo sozyva ot 30.06.2015 no. 10/1 «Ob utverzhenii otcheta ob ispolnenii bjudzheta goroda Cheljabinska za 2014 god» [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.chelduma.ru/npa/ob-ispolnenii-byudzhet-goroda-chelyabinska-za-2014-god> (data obrashhenija: 20.06.2016).