

УДК 336.5

И. П. Денисова

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»,
Ростов-на-Дону, e-mail: denis8663@mail.ru

С. Н. Рукина

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»,
Ростов-на-Дону, e-mail: ya.svetlana-41@yandex.ru

РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: местное самоуправлений, финансовая самостоятельность, местный бюджет, доходы бюджета, инициативные платежи, туристический налог.

В статье рассматриваются первые итоги территориальных преобразований, обусловленных переходом отдельных субъектов РФ к одноуровневой системе местного самоуправления, и, следовательно, одноуровневой системе местных бюджетов. Анализ результатов мониторинга местных бюджетов, проведенных Министерством финансов РФ позволил отметить положительные тенденции, которые проявились в увеличении поступлений их собственных налоговых и неналоговых доходов. Несмотря на это, по-прежнему сохраняется высокая зависимость бюджетов муниципальной власти от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов. Считаем целесообразным активизировать деятельность как действующих, так и новых муниципальных администраций по развитию практик инициативного бюджетирования и туристической отрасли с целью пополнения местных бюджетов дополнительными доходами в виде инициативных платежей и туристического налога.

I. P. Denisova

Rostov State University of Economics (RINH), Rostov-on-Don,
e-mail: denis8663@mail.ru

S. N. Rukina

Rostov State University of Economics (RINH), Rostov-on-Don,
e-mail: ya.svetlana-41@yandex.ru

DEVELOPMENT OF BUDGETARY RELATIONS IN MUNICIPALITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: local governments, financial independence, local budget, budget revenues, initiative payments, tourist tax.

The article examines the first results of territorial transformations caused by the transition of individual subjects of the Russian Federation to a single-tier system of local governments, and, consequently, a single-tier system of local budgets. An analysis of the results of monitoring local budgets conducted by the Ministry of Finance of the Russian Federation allowed us to note positive trends that manifested themselves in an increase in their own tax and non-tax revenues. Despite this, there is still a high dependence of municipal government budgets on gratuitous revenues from higher budgets. We consider it advisable to step up the activities of both existing and new municipal administrations to develop proactive budgeting practices and the tourism industry in order to replenish local budgets with additional revenues in the form of initiative payments and a tourist tax.

Введение

В условиях беспрецедентного внешнего давления бюджетная система России сохранила свою устойчивость благодаря логике бюджетных правил, сбалансированной денежно-кредитной политики, реализации бюджетных принципов, укреплению суверенной финансовой инфраструктуры, доверию ин-

весторов. Фундаментом бюджетной системы выступают местные бюджеты, самые многочисленные по составу и взаимодействию с населением. Их основное назначение состоит в отражении всех социально-экономических, организационных, политических и иных решений органов муниципальной власти по вопросам местного значения.

Проведение нового этапа реформы местного самоуправления (МСУ) зафиксировано в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [1]. Ее цель заключается в улучшении организации МСУ и его осуществления для более эффективного решения задач по обеспечению жизнедеятельности населения. Среди ключевых направлений реформы – развитие одноуровневой системы организации МСУ, которая предусматривается в 3-х видах муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения. При этом для субъектов РФ, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, возможно сохранение двухуровневой системы МСУ [1].

Отметим, что с 2019 г. некоторые российские регионы самостоятельно перешли на одноуровневую систему МСУ, и, следовательно, одноуровневую систему местных бюджетов. Сельские и городские поселения были объединены с муниципальным районом в городской или муниципальный округ. Формирование одноуровневой системы МСУ позволяет сократить расходы на общегосударственные вопросы, а высвободившиеся бюджетные средства направить на решение вопросов, связанных с улучшением качества жизни жителей муниципальных образований. Также повышается прозрачность деятельности муниципальной власти, исключаются проблемы в разграничении полномочий муниципальных районов и поселений.

Реформа МСУ должна привести к обеспечению муниципальных органов власти достаточным объемом собственных финансовых ресурсов, поскольку в современных условиях местные бюджеты формируются в основном за счет безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов. В результате ограничивается финансовая самостоятельность, которая характеризуется наличием у муниципальной власти необходимых объемов налоговых и неналоговых доходов для выполнения закрепленных полномочий и возможностью управления ими. Подчеркнем, что финансовая самостоятельность является фундаментальным принципом самостоятельности бюджетов, регламентированным ст. 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Науч-

ный поиск в этом направлении позволит предложить муниципалитетам дополнительные источники формирования местных бюджетов.

Целью проведенного исследования является обоснование возможных вариантов зарабатывания муниципальными администрациями дополнительных доходов для финансирования вопросов местного значения и участия в реализации федеральных проектов на условиях софинансирования.

Материалы и методы исследования

В качестве методологической основы использованы общенаучные диалектические методы познания: наблюдение, сравнение, системный логико-смысловой анализ, синтез теоретического и практического материала, позволившие переосмыслить сложившуюся практику управления бюджетными отношениями на муниципальном уровне, проанализировать действующее бюджетное и налоговое законодательство, аргументировать авторские выводы. Информационной базой проведенного исследования выступили открытые материалы Министерства финансов Российской Федерации о состоянии местных бюджетов Российской Федерации, размещенные на его официальном сайте.

Результаты исследования и их обсуждение

Муниципальные бюджеты имеют важное значение в осуществлении общенациональных экономических и социальных задач. Министерством финансов РФ ежегодно проводится их мониторинг. Изучение его результатов за 2021-2023 гг. показало зависимость местных бюджетов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов, что свидетельствует о нерешенности вопроса о финансовом обеспечении полномочий органов МСУ достаточными объемам налоговых и неналоговых доходов (таблица 1).

Данные, приведенные в таблице 1, показывают, что доходы местных бюджетов увеличились с 5536,0 млрд руб. в 2021 г. до 7136,9 млрд руб. в 2023 г. Ключевое значение в доходах местных бюджетов отводится безвозмездным поступлениям, объемы которых выросли на 131,3%, с 3664,4 млрд руб. до 4811,0 млрд руб., при этом их удельный вес имел разнонаправленные тенденции 66,2%, 67,7%, 67,4% соответственно.

Таблица 1

Основные параметры местных бюджетов в Российской Федерации в 2021-2023 гг., млрд руб.

Показатели	2021 г.	2022 г.	2023 г.	Темп изм., %
1. Доходы местных бюджетов, всего в том числе:	5536,0	6478,0	7136,9	128,9
налоговые доходы	1569,8	1783,4	1974,2	125,7
неналоговые доходы	298,9	306,6	351,7	117,7
безвозмездные поступления	3664,4	4385,6	4811,0	131,3
2. Расходы местных бюджетов, всего	5480,0	6447,6	7118,2	129,9
3. Дефицит (-), профицит (+)	+56,0	+31,0	+18,7	

Источник: составлена авторами по данным [3].

Наличие в составе совокупных доходов бюджетов безвозмездных поступлений, по мнению авторов статьи «Изменение содержательной характеристики межбюджетных трансфертов», указывает на слабую налоговую базу, несбалансированность налоговых и неналоговых доходов с расходными полномочиями органов власти вследствие наличия диспропорций в первичном распределении указанных доходов между бюджетами бюджетной системы РФ, невозможность предоставления качественных муниципальных услуг населению, а также на расширение бюджетного потенциала в связи с реализацией федеральных проектов в современных условиях [4, с. 168]. На втором месте по удельному весу и, соответственно, по объему, находятся налоговые доходы. Их суммы ежегодно увеличивались, а доля в общем объеме поступлений была нестабильной 28,3%, 27,5% и 27,7% соответственно, то есть сократилась за 3 года на 0,6 п.п. Расходы местных бюджетов также продемонстрировали рост с 5480,0 млрд руб. в 2021 г. до 7118,2 млрд руб. в 2023 г. В результате местные бюджеты в течение 3-летнего периода исполнялись с профицитом в небольших объемах: 56,0 млрд руб., 31,0 млрд руб., 18,1 млрд руб.

Обратим внимание на снижение количества муниципальных образований за рассматриваемый период на 1903 ед., с 20191 ед. в 2021 г. до 18288 ед. в 2023 г. В итоге уменьшилось и количество местных бюджетов. В основном сокращение затронуло самые многочисленные муниципальные образования – сельские и городские поселения, на долю которых приходилось 87,0%, 86,6% и 85,7% в общем их количестве соответственно. Следует обратить

внимание и на создание нового вида муниципального образования – муниципального округа. В 2023 г. было создано 125 новых муниципальных округов, по состоянию на 1.01.2024 г. их общее количество составило 324 ед. Это объясняется осуществлением отдельными субъектами РФ планомерных территориальных преобразования в рамках самостоятельного перехода к одноуровневой системе МСУ. В 27 субъектах РФ были созданы муниципальные округа, 10 субъектов РФ перешли к одноуровневой структуре муниципальных образований на своих территориях [3]. Анализ данных, приведенных в таблице 1, показал положительную тенденцию: ежегодное увеличение объемов собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов в течение 3-х лет: 1868,7 млрд руб., 2090,0 млрд руб., 2325,9 млрд руб. Между тем, их удельный вес в совокупных доходах бюджетов муниципальных образований имел тенденцию к снижению: 33,8%, 32,3%, 32,6%.

Пополнить доходы местного бюджета можно за счет инициативных платежей в рамках разнообразных практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, а также сферы государственного регулирования участия населения в определении и выборе проектов, финансируемых за счет бюджетных и внебюджетных источников с последующим общественным контролем за реализацией отобранных проектов. Особенностью российской практики стала вовлеченность субъектов РФ в организацию инициативного бюджетирования на их территориях и финансирование, поэтому эта технология развивается с 2015 г. достаточно высокими темпами. Если в 2016 г. только 16 регионов реализовывали практики инициативного

бюджетирования, то в 2024 г. – 78 регионов, не менее половины ежегодно вносят новации в осуществление практики. Есть субъекты РФ, в которых все муниципалитеты охвачены инициативными практиками.

Вторая особенность российской практики заключается в небольшом объеме бюджетов инициативных проектов, которые интересны жителям муниципальных образований. Однако таких проектов предоставляется на конкурс и реализуется большое количество, что приводит к массовому участию жителей в решении значительного количества локальных вопросов. За 10 лет было реализовано более 180 тыс. проектов стоимостью более 240 млрд руб. Благодаря этому инструменту ремонтируются дороги, благоустраиваются общественные пространства, возводятся детские и спортивные площадки, ремонтируются объекты ЖКХ.

После подведения итогов конкурса инициативных проектов и получения результатов заседания конкурсной комиссии финансовое управление каждого муниципального образования может разработать дорожную карту, в которой предусматриваются мероприятия по реализации, в том числе открытие КБК по доходам бюджета для зачисления инициативных платежей и бюджетных субсидий, открытие КБК по расходам бюджета, заключению соглашения с ГРБС субъекта РФ. Под каждый проект инициативного бюджетирования, который был представлен и зарегистрирован муниципалитетом, формируется отдельный код бюджетной классификации, что позволяет гражданам вносить деньги на их собственный проект.

Следует обратить внимание, что кроме перечисления инициативных платежей есть и другой способ финансового участия граждан в софинансировании инициативного проекта – это самообложение, регулируемое положениями Гражданского кодекса РФ. В этом случае граждане будут собирать в течении 2-3 недель денежные средства в наличной форме, заполнять ведомость и представлять ее в бухгалтерию финансового управления муниципального образования, чтобы зачислить потом на счет.

Ключевым вопросом, который стоит перед региональной и муниципальной властью, остается финансирование и софинансирование инициативного проекта. Источниками финансирования инициативных проектов являются бюджетные и внебюджетные источники. По-прежнему основным источником выступают средства бюджетов субъектов РФ, именно российские регионы помогают его финансовому механизму функционировать в течение 10-летнего периода (таблица 2).

Анализ таблицы 2 показал, что в 2022 г. общий объем финансирования проектов инициативного бюджетирования составил 44459,0 млн руб., в 2023 г. он увеличился на 131,6%, до 58494,0 млн руб. Основными источниками финансирования практик являются бюджетные средства, на которые приходилось 93,1% и 90,5% соответственно. Снижение удельного веса бюджетных источников связано с более высокими темпами роста внебюджетных источников на 181,9%, с 3050,0 млрд руб. до 5547,0 млн руб.

Таблица 2

Источники финансирования инициативных проектов в Российской Федерации в 2022-2023 гг.

Наименование источников	2022 г.		2023 г.	
	млн руб.	%	млн руб.	%
Общая стоимость проектов ИБ	44459,0	100,0	58494,0	100,0
в том числе:				
бюджетные средства	41409,0	93,7	52947,0	90,5
бюджеты субъектов РФ	23894,0	53,7	25759,0	44,0
• федеральный бюджет	9963,0	22,4	13824,0	23,6
• местные бюджеты	7552,0	17,0	13364,0	22,8
внебюджетные источники	3050,0	6,9	5547,0	9,5
• средства юридических лиц	706,0	1,6	3078,0	5,3
• инициативные платежи	802,0	1,8	1204,0	2,1
• средства населения	1542,0	3,5	1265,0	2,2

Источник: составлена авторами по данным [5, с. 41].

В бюджетных источниках увеличились объемы бюджетных расходов местных бюджетов на 176,9%, с 3050,0 млн руб. до 5547,0 млн руб. Это связано с тем, что субъекты РФ не проводят конкурсные процедуры, а переводят бюджетные средства на муниципальный уровень в соответствии с положениями ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в РФ» [2]. Следует также обратить внимание на увеличение поступлений от юридических лиц и инициативных платежей от граждан. Последние относятся бюджетным законодательством к неналоговым доходам местных бюджетов. И.П.Денисова и С.Н.Рукина делают вывод «... о стабильном характере поступлений инициативных платежей в доходы местных бюджетов на основе анализа положительной их динамики и количества муниципальных образований, на территории которых реализуются инициативные проекты» [6, с. 29-30].

Новым налоговым доходом местных бюджетов может стать туристический налог, который заменил курортный сбор, действовавший с 2018 г. на территориях 4-х субъектов РФ – Алтайского края, Краснодарского края, Ставропольского края, Республики Крым, позже к ним присоединились Санкт-Петербург и федеральная территория «Сириус». В 2024 г. была принята новая глава Налогового кодекса РФ – гл.33.1 «Туристический налог», которая предоставила право представительным органам власти муниципальных образований и законодательным органам городов федерального значения вводить туристический налог с 2025 г. на своих территориях. Указанные органы власти могут самостоятельно определять необходимость принятия нормативно-правового акта, регламентирующего механизм взимания туристического налога, установить налоговую ставку, которая может быть дифференцированной, а также местные налоговые льготы дополнительно к федеральным налоговым льготам.

В отличие от курортного сбора плательщиками налога являются организации и индивидуальные предприниматели, которые предоставляют услуги физическим лицам по временному размещению в гостиницах, отелях, санаториях, пансионатах, хостелах, кемпингах и других объектах. При этом должны соблюдаться 2 условия в отношении перечисленных объектов: 1) быть включенными в реестр классифицированных

средств размещения; 2) находиться в собственности налогоплательщика туристического налога или принадлежать ему на ином законном основании.

Налоговой базой является стоимость услуги по временному проживанию физических лиц в объектах временного проживания без НДС. Максимальные ставки туристического налога указаны в гл.33.1 Налогового кодекса РФ. В течение 2025-2029 гг. их размер ежегодно будет повышаться на 1 п.п., с 1% до 5%. При этом установлена минимальная налоговая ставка в размере 100 руб. в сутки [7]. Минимальный налог взимается с налогоплательщика при условии, что сумма туристического налога, исчисленная исходя из установленной налоговой базы и сформированной налоговой базы, окажется меньше суммы минимального налога.

В научной статье «Туристический налог: проблемы и перспективы развития» проф. В.Г.Пансков пишет, что «... введение налога на туризм и отдых негативно отразится на внутреннем туристическом потоке в связи с подорожанием путевок и увеличением стоимости проживания в отелях. Это почувствуют граждане с более низким уровнем доходов, что повлияет на их возможности отдыха и туристических поездок» [8, с. 37]. На наш взгляд, увеличение стоимости путевок, транспортных расходов, проживания связано с инфляционными процессами, а не введением туристического налога. Возможно, туристическим компаниям придется конкурировать за привлечение организованных туристических потоков. Неорганизованные туристы будут размещаться в неклассифицированных средствах размещения, где не взимается туристический налог. Нам представляется, что одной из проблем будет являться увеличение количества плательщиков туристического налога. Поэтому в регионах необходимо проработать вопрос о прохождении коллективными средствами размещения всех видов классификации на единых для всех муниципалитетов условиях с получением свидетельства о присвоении определенной категории, в том числе гостевым домам, гостиницам, построенным на земельных участках, предоставленных под индивидуальное жилищное строительство.

Заключение

Поступательное и гармоничное социально-экономическое развитие муниципаль-

ных образований зависит от устойчивости местных бюджетов, которые являются самыми многочисленными бюджетами бюджетной системы РФ. Безусловно, они напрямую влияют на благополучие жителей муниципальных образований. С принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» начался новый этап реформы МСУ, одним из ключевых направлений которого является преобразование действующей системы местных бюджетов в одноуровневую. Полагаем, что на территориях отдельных субъектов РФ по объективным причинам сохранится двухуровневая система местных бюджетов. В новых экономических условиях совершенствование бюд-

жетных отношений направлено на аккумуляцию достаточных финансовых ресурсов у органов муниципальной власти и направление их на реализацию закрепленных полномочий, в том числе на нивелирование различий в предоставлении муниципальных услуг всем жителям, привлечение большого объема субсидий на реализацию федеральных проектов за счет обеспечения требуемой доли софинансирования. В качестве дополнительных доходов бюджета муниципальные администрации могут рассматривать инициативные платежи и туристический налог, но для этого им необходимо активизировать развитие практик инициативного бюджетирования и увеличить количество плательщиков туристического налога.

Библиографический список

1. ФЗ от 20.03.2025г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/ (дата обращения: 25.04.2025).
2. ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=357767&dst=100001#pTlvthUYZzYA17ex> (дата обращения: 24.04.2025).
3. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ за 2022 г. 2023 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.gov.ru/performance/monitoring_results/Monitoring_local/results (дата обращения: 15.04.2025).
4. Денисова И.П., Рукина С.Н. Изменение содержательной характеристики межбюджетных трансфертов // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2022. № 3-2. С. 167-173. DOI: 10.17513/vaael.2112.
5. Вагин В.В. Финансирование и софинансирование инициативных проектов. Перспективы развития // Бюджет. 2024. № 12. С. 40-42. URL: <https://bujet.ru/article/495760.php?ysclid=marjcvsv791784689123> (дата обращения: 15.04.2025).
6. Денисова И.П., Рукина С.Н. Управление финансовыми отношениями в муниципальных образованиях // Структурные изменения и особенности развития экономики России: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (г. Энгельс, 21.10.2024 г.) Саратов: Амирит, 2024. С. 26-30. ISBN: 978-5-00207-686-4. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=75733655> (дата обращения: 15.04.2025).
7. ФЗ от 5.08.2000 г. «Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть 2 (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (дата обращения: 15.04.2025).
8. Пансков В.Г. Туристический налог: проблемы и перспективы развития // Финансы. 2024. № 8. С. 32-39. URL: <http://elib.fa.ru/art2024/bv497.pdf> (дата обращения: 15.04.2025).