

Совершенствование бюджетной политики муниципальных образований

Урсова Августина Биляловна

Канд. экон. наук, доц. каф. финансов и кредита
ORCID: 0000-0003-0137-4971, e-mail: abu-77@list.ru

Северо-Кавказская государственная академия, г. Черкесск, Россия

Аннотация

Предметом исследования являются финансовые отношения муниципальных образований в части формирования доходов. Целью выступает выявление и обоснование способа повышения справедливости распределения налога на доход физических лиц (далее – НДФЛ) за счет закрепления доли такого налога за муниципальным образованием, в котором гражданин проживает, а не работает. В качестве методов исследования выделены общенаучные (анализ, синтез, дедукция, классификация, работа с источниками) и эмпирические (горизонтальный анализ). Рассматривается проблема несбалансированности местных бюджетов, вызванная маятниковой миграцией и, как следствие, оттоком доходов из муниципальных образований. Предложено информационно-программное решение для обеспечения справедливого распределения части НДФЛ между муниципальными образованиями по месту жительства и работы налогоплательщиков. Описаны логическая модель предлагаемого решения и необходимые изменения в законодательстве для его реализации. Областью применения является бюджетная система Российской Федерации, а именно сфера муниципальных финансов. Дальнейшие исследования должны быть направлены на выявление дополнительных резервов усиления финансовой автономии муниципальных образований. Ожидаемые результаты работы включают улучшение материального положения населения, оптимизацию бюджетной системы и выравнивание уровня развития муниципальных образований. Подчеркнута важность предлагаемого решения для сбалансированного регионального развития и повышения качества жизни граждан.

Ключевые слова

Местные бюджеты, маятниковая миграция, межбюджетные отношения, налоговые поступления, информационно-программное решение, справедливое распределение доходов, региональное развитие, муниципальные образования, НДФЛ, качество жизни

Для цитирования: Урсова А.Б. Совершенствование бюджетной политики муниципальных образований // Вестник университета. 2024. № 9. С. 16–22.

Improving the budgetary policy of municipalities

Avgustina B. Urusova

Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. at the Finance and Credit Department
ORCID: 0000-0003-0137-4971, e-mail: abu-77@list.ru

North Caucasus State Academy, Cherkessk, Russia

Abstract

The subject of the study is financial relations of municipalities in terms of income generation. The purpose of the article is to disclose and justify measures to increase fairness of the distribution of personal income tax by fixing the share of such a tax for the municipality in which the citizen lives but does not work. The research methods are general scientific (analysis, synthesis, deduction, classification, work with sources) and empirical ones (horizontal analysis). The article considers the problem of imbalance of local budgets caused by pendulum migration and, consequently, by outflow of income from municipalities. An information and software solution has been proposed to ensure the fair distribution of part of the personal income tax between municipalities by the place of residence and work of taxpayers. The logical model of the proposed solution and necessary changes in legislation for its implementation are described. The scope of application is the budget system of the Russian Federation, namely the spheres of municipal finance. Further research should be aimed at identifying additional reserves for strengthening the financial autonomy of municipalities. The expected results of the work include improving the financial situation of the population, optimising the budget system and leveling the level of development of municipalities. The importance of the proposed solution for balanced regional development and improving the quality of life of citizens is emphasised.

Keywords

Local budgets, pendulum migration, inter-budgetary relations, tax revenues, information and software solution, equitable income distribution, regional development, municipalities, personal income tax, quality of life

For citation: Urusova A.B. (2024) Improving the budgetary policy of municipalities. *Vestnik universiteta*, no. 9, pp. 16–22.



ВВЕДЕНИЕ

На текущий момент наблюдается значимая зависимость бюджетов муниципальных образований от вышестоящих уровней. При этом часто периферийные муниципальные образования сталкиваются с оттоком налога на доход физических лиц (далее – НДФЛ) из-за его перетока в более развитые муниципальные образования – городские поселения и городские округа. Целью статьи является выявление и обоснование способа повышения справедливости распределения НДФЛ за счет закрепления доли такого налога за муниципальным образованием, в котором гражданин проживает, а не работает. Гипотеза исследования состоит в том, что формирование логической модели информационно-программного решения распределения НДФЛ позволит повысить защищенность периферийных муниципальных образований.

ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Местные бюджеты пополняются за счет двух типов доходов: собственных и регулирующих. Регулирующие доходы включают в себя поступления в местные бюджеты в форме процентных отчислений от налоговых сборов [1]. При выделении денежных средств из бюджета на те или иные нужды администрация действует с позиции разумности и рациональности [2]. Также важным является принцип сбалансированности [3], в том числе доходной части и прочих источников покрытия потребности в финансировании и расходов бюджета. В Российской Федерации (далее – РФ, Россия) удельный вес местных налогов от общих доходов местных бюджетов составляет около 15,8 % [4], то есть местное самоуправление крайне зависимо от бюджетов более высокого уровня.

Механизм формирования бюджетной политики муниципального района в РФ представляет собой сложный процесс взаимодействия субъекта и объекта управления. Органы местного самоуправления, выступая в роли субъекта, осуществляют планирование, утверждение, исполнение бюджета, а также контроль за его реализацией. Объектом управления является бюджетный потенциал муниципального образования. Процесс управления включает стратегическое и тактическое планирование бюджета, его утверждение представительным органом, исполнение на основе принципов эффективности и результативности, составление отчетности и контроль за соблюдением бюджетного законодательства. Главной целью бюджетной политики муниципального образования является формирование эффективной системы управления общественными финансами для решения ключевых задач социально-экономического развития территории и повышения качества жизни населения. Для достижения этой цели местные органы власти должны обеспечить укрепление доходной базы бюджета, оптимизацию расходов, совершенствование межбюджетных отношений и усиление финансового контроля (рис. 1).



Составлено автором по материалам источника [5]

Рис. 1. Схема управления формированием бюджетной политики муниципального района

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Распределение налоговых поступлений между центральным и местными бюджетами в зарубежных странах характеризуется значительной вариативностью, что обусловлено особенностями государственного устройства, уровнем фискальной децентрализации и историческими предпосылками развития межбюджетных отношений. В федеративных государствах, таких как Соединенные Штаты Америки (далее – США), Германия и Канада, значительная часть налоговых поступлений закреплена за региональными и местными бюджетами, что обеспечивает высокий уровень финансовой автономии территорий. В частности, в США около 40 % налоговых поступлений направляется в бюджеты штатов и местных органов власти, а в Канаде этот показатель достигает 50 %.

Унитарные страны демонстрируют несколько иной подход к распределению налоговых поступлений. Во Франции, например, центральный бюджет аккумулирует около 70 % налоговых поступлений, тогда как местные бюджеты получают лишь 30 %. Однако даже в таких условиях местные органы власти имеют достаточно фискальных полномочий для обеспечения собственных нужд. В частности, они имеют право устанавливать ставки отдельных местных налогов и сборов, таких как налог на недвижимость и налог на профессиональную деятельность. Скандинавские страны, известные своими высокими показателями качества жизни и развитой системой социального обеспечения, демонстрируют сбалансированный подход к распределению налоговых поступлений. В Швеции и Дании около 35–40 % данных поступлений направляется в местные бюджеты, что позволяет эффективно финансировать широкий спектр общественных услуг на местном уровне. При этом центральное правительство сохраняет за собой право перераспределять средства между регионами для выравнивания фискальных дисбалансов и обеспечения равного доступа граждан к публичным благам.

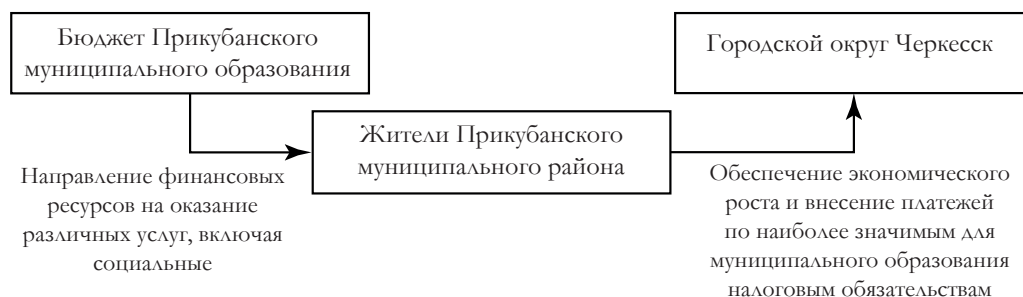
Важно отметить, что эффективность распределения налоговых поступлений между центральным и местными бюджетами в значительной степени зависит от институциональной способности органов местного самоуправления и качества системы межбюджетных отношений. Зарубежный опыт свидетельствует, что чрезмерная централизация налоговых поступлений может привести к снижению фискальной дисциплины на местах и неэффективному использованию бюджетных средств. В то же время предоставление широких фискальных полномочий местным органам власти без надлежащего контроля и подотчетности может привести к углублению региональных диспропорций и снижению качества публичных услуг.

Функционирование механизма межбюджетных трансфертов также отличается. В федеративных государствах, таких как Германия и Австрия, система межбюджетных трансфертов характеризуется высоким уровнем институционализации и основывается на принципах кооперативного фискального федерализма. В частности, в Германии функционирует сложная система вертикального и горизонтального финансового выравнивания, предусматривающая перераспределение налоговых поступлений между землями с учетом их фискального потенциала и объективных потребностей в финансировании публичных услуг. Дополнительно федеральное правительство предоставляет целевые трансферты для финансирования инвестиционных проектов и реализации общенациональных программ развития.

Унитарные страны, такие как Великобритания и Франция, также активно используют межбюджетные трансферты для обеспечения стабильности и эффективности функционирования местных бюджетов. В Великобритании система межбюджетных трансфертов базируется на формуле Барнетта, которая учитывает численность населения и специфические потребности регионов в финансировании отдельных отраслей, таких как здравоохранение и образование. Во Франции центральное правительство предоставляет местным бюджетам как общие дотации, так и целевые субвенции для реализации делегированных полномочий и финансирования инфраструктурных проектов. Скандинавские страны уделяют значительное внимание эффективности распределения межбюджетных трансфертов. Так, в Швеции около 25 % доходов местных бюджетов формируется за счет трансфертов из центрального бюджета, которые распределяются на основе формулы, учитывающей демографические, географические и социально-экономические характеристики муниципалитетов. Финляндия использует похожий подход, предоставляя местным бюджетам как общие, так и целевые трансферты для финансирования широкого спектра публичных услуг.

МЕРА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

У российской бюджетной системы есть ряд проблем. Одна из них связана с маятниковой миграцией и оттоком доходов муниципальных образований. Жители пригородных районов, таких как Прикубанский муниципальный район Карачаево-Черкесской Республики, ежедневно ездят на работу в крупные города, например в городской округ Черкесск. При этом они получают социальные и прочие услуги по месту жительства, а НДФЛ платят по месту работы (рис. 2).



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 2. Визуальное отображение проблемы распределения НДФЛ

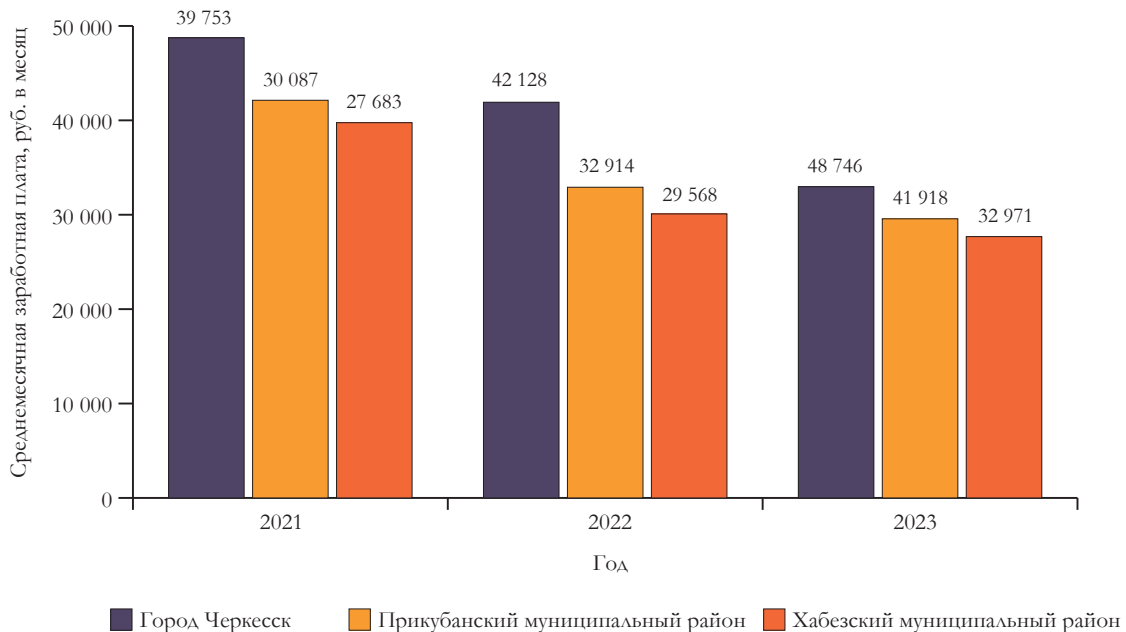
Данная ситуация приводит к несправедливому распределению финансовых ресурсов между муниципальными образованиями. Бюджет Прикубанского района несет расходы на предоставление различных услуг, включая социальные, для своих жителей, в то время как значительная часть доходов последних в виде НДФЛ поступает в бюджет Черкесска. Это создает дисбаланс в финансировании и ограничивает возможности Прикубанского района по обеспечению экономического роста и развитию инфраструктуры. Проблема усугубляется существенной разницей в уровне заработных плат между муниципальными образованиями. В 2023 г. средняя заработная плата в Черкесске составила 48 746 руб., что на 16,3 % выше, чем в Прикубанском районе (41 918 руб.), и на 47,8 % выше, чем в Хабезском районе (32 971 руб.). Такая разница в оплате труда стимулирует жителей пригородных районов искать работу в крупных городах, что еще больше усиливает отток доходов из муниципальных районов (рис. 3).

Маятниковая миграция и связанный с ней отток доходов создают серьезные финансовые трудности для муниципальных образований, таких как Прикубанский район. Несправедливое распределение налоговых поступлений ограничивает возможности этих районов по развитию инфраструктуры, повышению качества жизни населения и созданию привлекательных рабочих мест. В результате усугубляется дисбаланс в уровне социально-экономического развития между крупными городами и пригородными районами. Для решения проблемы маятниковой миграции и оттока доходов муниципальных образований предлагается внедрение информационно-программного решения, обеспечивающего справедливое распределение налоговых поступлений между муниципальными образованиями. Его логическая модель предполагает следующий алгоритм действий (рис. 4).

После выплаты заработной платы сотруднику зачисление налогов происходит по месту официальной регистрации работодателя. Данные о начисленных и уплаченных налогах поступают в систему налогообложения, где фиксируется информация о месте работы и месте жительства сотрудника. Если последнее совпадает с муниципальным образованием, в котором зарегистрирован работодатель, финансовые поступления сохраняются в бюджете этого муниципального образования. Однако если сотрудник проживает в другом муниципальном образовании, система автоматически осуществляет трансферт соответствующей части налоговых отчислений в бюджет муниципального образования по месту регистрации работника. Таким образом обеспечивается перевод доходов в бюджет муниципального образования по месту жительства гражданина.

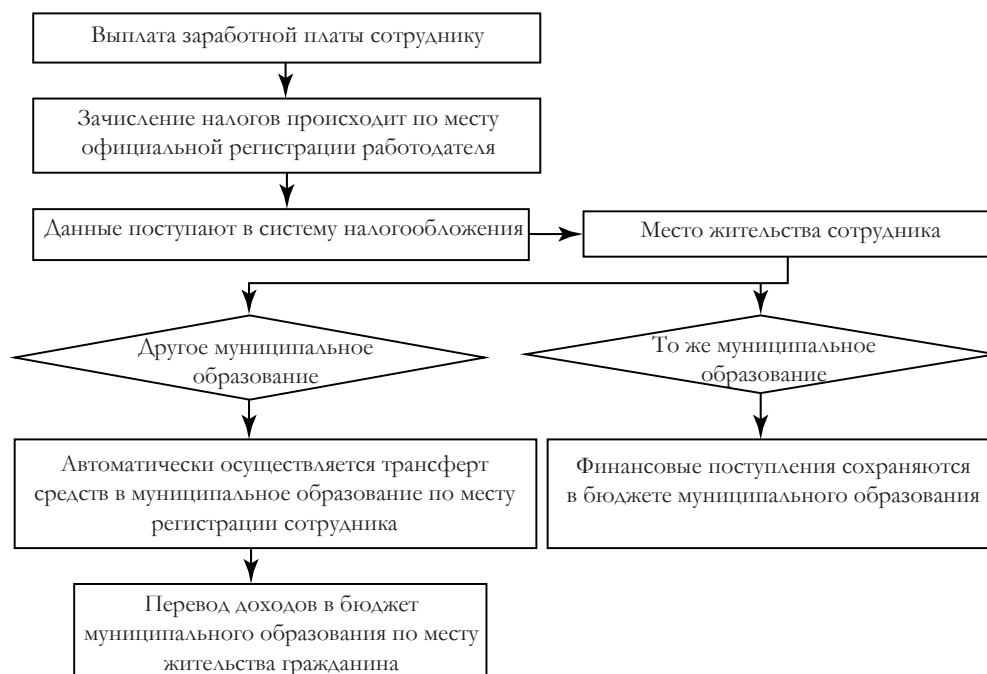
Стоит отметить, что подобный подход уже успешно используется в США, где существует механизм распределения налоговых поступлений между муниципальными образованиями в зависимости от места жительства налогоплательщиков. Опыт США показывает, что такая система способствует более справедливому распределению финансовых ресурсов и стимулирует развитие муниципальных образований.

Для внедрения предлагаемого решения в России необходимо внести соответствующие изменения в законодательство. В первую очередь требуется внести поправки в Налоговый кодекс РФ, предусматривающие возможность распределения части НДФЛ между муниципальными образованиями по месту жительства и месту работы налогоплательщика. Кроме того, необходимо разработать и принять соответствующие подзаконные акты, регламентирующие порядок и механизмы такого распределения.



Источник¹

Рис. 3. Уровень конкурентоспособности среднемесячной заработной платы работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) на примере отдельных муниципальных и государственных образований в Карачаево-Черкесской Республике в 2021–2023 гг.



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 4. Логическая модель предложенного информационно-программного решения

¹Федеральная служба государственной статистики. Среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) с 2017 г., рубль. Муниципальные образования Карачаево-Черкесской Республики. Всего по обследуемым видам экономической деятельности. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/munst91/DBInet.cgi> (дата обращения: 25.06.2024).

Помимо законодательных изменений для успешной реализации предлагаемого мероприятия потребуется модернизация существующих информационных систем налоговых органов. Необходимо обеспечить интеграцию данных о месте жительства граждан, получаемых из различных источников (регистрационный учет, данные Социального фонда и др.), с информацией о месте работы и уплате налогов. Это позволит автоматизировать процесс распределения налоговых поступлений между муниципальными образованиями. Кроме того, важным аспектом является обеспечение прозрачности и подотчетности процесса распределения налоговых доходов. Граждане должны иметь возможность получать информацию о том, какая часть уплаченных ими налогов поступает в бюджет муниципального образования по месту их жительства. Для этого необходимо создать соответствующие информационные сервисы и обеспечить их доступность для населения.

Важно отметить, что похожее решение, предложенное автором, активно обсуждалось депутатами Государственной думы Федерального собрания России с октября 2023 г. После завершения подготовки статьи, 6 марта 2024 г., оно внесено в Государственную думу и является законопроектом № 619203-8 «О внесении изменений в ст. 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»².

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ выявил несбалансированность местных бюджетов в России, вызванную маятниковой миграцией и оттоком доходов из муниципальных образований, и показал необходимость внедрения нового механизма распределения налоговых поступлений. Предложенное информационно-программное решение, обеспечивающее справедливое распределение части НДФЛ между муниципальными образованиями по месту жительства и работы налогоплательщиков, может способствовать улучшению финансового положения муниципальных образований и выравниванию уровня их развития. Дальнейшие исследования должны быть направлены на выявление дополнительных резервов усиления финансовой автономии муниципальных образований.

Список литературы

1. *Рогожкин А.А., Слинко А.А.* Приоритеты бюджетной политики муниципальных образований в условиях неравномерности социально-экономического развития. Регион: системы, экономика, управление. 2024;1(64):53–57. <http://doi.org/10.22394/1997-4469-2024-64-1-53-57>
2. *Кротова М.А., Мещерякова А.Б.* Анализ социально-экономического состояния муниципального образования: бюджетно-индикативный подход. Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2023;2:77–86. <https://doi.org/10.18101/2304-4446-2023-2-77-86>
3. *Тиникашвили Т.Ш.* Бюджетная политика муниципального образования. Вестник экономической безопасности. 2022;6:311–316. <https://doi.org/10.24412/2414-3995-2022-6-311-316>
4. *Игнатенко В.А.* Роль налоговых платежей при формировании доходной части местных бюджетов. Вестник Академии знаний. 2022;48(1):428–433.
5. *Азарова А.Е.* Традиции и инновации в бюджетной политике на муниципальном уровне. Глобальный научный потенциал. 2021;6(123):220–224.

References

1. *Rogozhkin A.D., Slinko A.A.* Priorities of the budgetary policy of municipalities in conditions of uneven socio-economic development. Region: Systems, Economics, Management. 2024;1(64):53–57. (In Russian). <http://doi.org/10.22394/1997-4469-2024-64-1-53-57>
2. *Krotona M.A., Meshcheryakova A.B.* Analysis of socio-economic status of the municipality: a budget and indicative approach. Bulletin of Buryat State University. Economy and Management. 2023;2:77–86. (In Russian). <https://doi.org/10.18101/2304-4446-2023-2-77-86>
3. *Tinikashvili T.Sh.* Budget policy of the municipality. Bulletin of Economic Security. 2022;6:311–316. (In Russian). <https://doi.org/10.24412/2414-3995-2022-6-311-316>
4. *Ignatenko V.A.* The role of tax payments in the formation of the revenue side of local budgets. Bulletin of the Academy of Knowledge. 2022;48(1):428–433. (In Russian).
5. *Azarova A.E.* Traditions and innovations in the budgetary policy at the municipal level. Global Scientific Potential. 2021;6(123):220–224. (In Russian).

² Законопроект № 619203-8 «О внесении изменений в статью 226 части второй Налогового кодекса Российской Федерации». Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/619203-8> (дата обращения: 26.06.2024).