

Устойчивое развитие территорий, отраслей и производственных комплексов

УДК 336.143.2

ББК 65.261.783

© Бухвальд Е.М., Печенская М.А.

ВОЗМОЖНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ



БУХВАЛЬД ЕВГЕНИЙ МОИСЕЕВИЧ

Институт экономики Российской академии наук
Россия, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32
E-mail: buchvald@mail.ru



ПЕЧЕНСКАЯ МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА

Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук
Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: marileen@bk.ru

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под-ключил муниципальные образования к формированию системы национального планирования. Она подразумевает разработку и реализацию стратегических документов обеспечения бюджетного процесса и стратегий социально-экономического развития территорий. Сам факт законодательного включения муниципального звена управления в систему национального планирования еще не является гарантом результативности. В первую очередь, для достижения целевых плановых индикаторов, особенно в долгосрочном периоде, необходимо экономическое, прежде всего, бюджетное обеспечение. Вместе с тем, многочисленные исследования российских ученых свидетельствуют о формировании местных бюджетов в отрыве от экономических возможностей своих территорий, о нестабильности и несовершенстве нормативно-правового регулирования местного самоуправления и несистемности муниципальных реформ. В связи с этим крайне актуальным является анализ бюджетных возможностей и ограничений органов местного самоуправления при реализации стратегий развития своих территорий, что и явилось целью данной статьи. В ней на основании данных официальной статистики проанализировано состояние местных бюджетов Вологодской области с 2004 года в сравнении с Северо-Западом и Российской Федерацией. В результате расчетов распределения доходов

между бюджетными уровнями сделан вывод о том, что муниципалитетам достается крайне низкая доля прироста ВРП – менее 3%. Обоснована нарастающая централизация налоговых источников в региональном бюджете, которая не позволяет остановить тенденцию роста муниципальной дотационности. Показана низкая финансовая автономия бюджетов поселений, что явилось, по всей видимости, причиной начала формирования системы национального стратегического планирования с уровня муниципальных районов и городских округов. Тем самым подчеркивается заведомо низкая способность участия поселений в формировании точек роста страны. Предложен ряд мер для муниципального, регионального и федерального уровней по созданию бюджетных условий для вовлечения муниципальных образований в систему стратегического планирования. Это связано с тем, что их становление как равноправных участников стратегического планирования требует целенаправленной и слаженной работы по всей вертикали бюджетной системы. Материалы статьи могут быть использованы в процессе обучения бакалавров и магистров, а также научными сотрудниками в качестве базы для дальнейших исследований и органами управления при принятии управленческих решений.

Местный бюджет, стратегия развития, стратегическое планирование, органы местного самоуправления, муниципальные образования.

Стратегическое планирование на муниципальном уровне

В мировой практике стратегическое планирование, активно развивающееся с середины XX века, является одним из общепризнанных инструментов устойчивого социально-экономического развития территорий. Ключевыми предпосылками для его внедрения стали обострение международной конкуренции, усложнение механизмов управления, необходимость поиска оригинальных решений классических территориальных проблем.

На муниципальном уровне стратегическое планирование возникло из идей городского маркетинга, зародившихся в США в 1970-е годы. Зарубежные специалисты [19–25] обратили на него внимание как на один из потенциально возможных эффективных инструментов муниципального развития. Связано это с тем, что стратегический документ, с одной стороны, позволяет местному сообществу (населению, бизнесу, некоммерческим организациям и т. д.) получить представление о приоритетных направлениях деятельности органов управления, с другой стороны, становится средством координации

усилий по достижению общезначимой цели развития муниципального образования [5]. Весьма популярным явлением XXI века стала формулировка своеобразной цели муниципального развития:

- быть городом культуры – г. Амстердам (Нидерланды) [4],
- стать «столицей информации Евросоюза» – г. Кельн (Германия),
- развиваться как центр технологических инноваций – г. Манчестер (Великобритания),
- стать городом передовых технологий связи – г. Нюрнберг (Германия),
- развиваться как метрополитенский ареал – г. Роттердам (Нидерланды),
- стать европейским центром высококачественного производства – г. Бадфорд (Великобритания).

Используя международный опыт и практику советского планирования, российские муниципалитеты с конца 1990-х годов начали разрабатывать документы стратегического планирования и формировать собственный имидж (например, стать комфортным городом для жителей – г. Вологда, быть городом лидеров – г. Череповец и т. д.).

Весомым фактором, видоизменившим перечень вопросов местного значения и, следовательно, повлиявшим на процесс муниципального стратегического планирования, стала реформа местного самоуправления 2003 года. Вновь появившаяся у органов местного самоуправления необходимость в разработке и выполнении программ комплексного социально-экономического развития понималась одними градоначальниками как призыв к разработке стратегии развития, а другими – как исключение стратегирования из перечня полномочий. Потому стратегическое планирование на муниципальном уровне рассматривалось скорее как бонус к имиджу муниципалитета и новаторскому мышлению его властей вплоть до 2014 года. ФЗ № 172 [13] лишил такие муниципалитеты статуса продвинутых, установив правовые основы стратегического планирования для всех муниципальных образований Российской Федерации.

172-й Федеральный закон определил ключевые аспекты регулирования стратегического планирования по стране в целом, при этом выделив только одну статью под изложение схемы подключения муниципального уровня к национальной системе планирования. Эта схема заключается в том, что органы местного самоуправления обязаны разрабатывать бюджетные стратегические документы (собственно, никакой новизны в этом нет) и на свое усмотрение могут разрабатывать стратегии социально-экономического развития. Именно словом «могут» закон констатировал длительность предстоящего процесса включения муниципального звена управления в стратегическое планирование, требующего тщательного научного обоснования и методической последовательности [2].

В первую очередь реализация муниципального стратегирования в России нуждается в проработке ключевых огра-

ничений и эффективных механизмов их минимизации. Поскольку принятие большинства управленческих решений взаимосвязано с ресурсной (в частности, финансовой) подпиткой, то логично предположить, что именно бюджетные возможности органов местного самоуправления станут тем самым препятствующим фактором. Целесообразно в этом разобраться с применением фактологического массива.

Состояние местных бюджетов 2004–2015 гг.

В условиях бюджетного федерализма параметры распределения бюджетных доходов по вертикали управления прямым образом влияют на уровень бюджетных возможностей и самостоятельности того или иного бюджета. Как свидетельствует опыт развитых государств, в стабильной рыночной экономике межбюджетные отношения способствуют формированию достаточно самостоятельных местных бюджетов, учитывающих потребности локальных территорий [12]. Но в России с 2003 года¹ пока не найдено приемлемого соотношения между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития доходного потенциала муниципальных образований. Распределение отношения доходов между уровнями бюджетной системы на примере Вологодской области, которая в числе пилотных перешла к реализации 131-го Федерального закона [11], характеризует низкую долю местных бюджетов как в валовом продукте (2,9% в 2014 году), так и в консолидированном бюджете региона (21% в 2015 году) (табл. 1).

Данная тенденция обусловлена, главным образом, тем, что за период с 2004 по 2015 год реформирование межбюджетных отношений на муниципальном уровне,

¹ С момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таблица 1. Распределение собственных* и налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на примере Вологодской области, %

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.
ВРП, млн руб.	161379	194000	201900	213200	388403	н. д.
Собственные доходы бюджетов, млн руб.						
Областной бюджет	15138,7	15390,5	21582,3	25845,9	34960,8	35418,3
Местные бюджеты	7920,0	8065,5	6081,6	10108,1	11345,5	11896,10
Распределение собственных доходов между уровнями бюджетной системы, % от ВРП						
Областной бюджет	9,4	7,9	10,7	12,1	9,0	н. д.
Местные бюджеты	4,9	4,2	3,0	4,7	2,9	н. д.
Налоговые доходы бюджетов, млн руб.						
Консолидированный бюджет	14099,2	21931,6	22119,2	25381,8	42602,2	43451,1
Областной бюджет	6509,3	14577,2	14788,6	18243,5	33635,8	34087,7
Местные бюджеты	6513,8	7354,4	7337,8	7034,1	8966,5	9363,4
Распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, % к консолидированному бюджету						
Областной бюджет	34	67	82	71	79	79
Местные бюджеты	66	33	18	29	21	21
* Под собственными доходами местных бюджетов в рамках данного исследования будем понимать сумму налоговых и неналоговых доходов.						
Источник: расчеты авторов по данным Казначейства РФ и Вологдастата.						

проявившееся в уменьшении количества местных налогов и сокращении перечня и нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, привело к сокращению доходных источников местных бюджетов.

Так, по Российской Федерации снижение составило 40%, по Северо-Западу – 37%, по Вологодской области – 42% (табл. 2). В структуре местных доходов оказались исключены нормативы отчислений по платежам за пользование недрами и природными ресурсами, уменьшены нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц с 50–70% в 2004 году до 2–15% [3; 10] в 2016 году. До нуля сведена роль налога на прибыль в формировании местных бюджетов.

На время переходного периода (до 2009 года) необходимость подобного перераспределения значительного объема налоговых источников в пользу регионов могла быть обоснована целесообразностью сглаживания дифференциации доходного потенциала муниципальных образований, крайне неравноправных по уровню экономического развития. Однако, как видно по данным таблицы 1, факт нарастающей

централизации налогов в региональном бюджете очевиден и в 2015 году – 79% по сравнению с 34% в 2004 году.

Наиболее стабильным источником пополнения муниципальной казны остаются местные налоги – налог на имущество физических лиц и земельный налог. Но, несмотря на достаточно стабильную тенденцию роста значимости данных налогов в местных доходах Вологодской области, ощутимой поддержки они пока не приносят – 16,9% в собственных доходах, 21,5% в налоговых доходах (справочно: 19% по РФ) (рис. 1). Безусловно, положительная тенденция во многом связана с совершенствованием законодательной базы собираемости налогов и проведением территориальными органами управления усиленной работы по повышению ее уровня.

До сих пор не удалось остановить тенденцию роста муниципальной дотационности. Мониторинг местных бюджетов за 2015 год, проведенный Минфином России [7], указывает на наличие только 15,5% муниципалитетов с долей дотаций в общем объеме доходов (за исключением субсидий) менее 5%.

Таблица 2. Динамика структуры налоговых доходов местных бюджетов Российской Федерации, Северо-Западного федерального округа и Вологодской области в 2004 и 2015 гг., %

Наименование налога	2004 г.			2015 г.		
	РФ	СЗФО	ВО	РФ	СЗФО	ВО
Налог на прибыль	32,83	25,24	30,96	0,93	0,00	0,00
НДФЛ	39,89	39,39	43,46	62,28	65,21	63,96
Налог на игорный бизнес	0,35	0,24	0,31	0,00	0,00	0,00
Акцизы	2,17	5,12	4,65	2,81	2,60	2,93
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	2,31	4,58	1,27	3,64	6,15	0,00
ЕНВД	2,77	3,10	1,28	7,69	7,42	9,33
ЕСХН	0,03	0,01	0,00	0,74	1,99	0,12
Налог на имущество физических лиц	0,56	0,82	0,61	2,40	1,93	5,76
Налог на имущество организаций	7,17	8,72	8,43	0,41	1,03	0,00
Водный налог	0,36	0,96	0,92	0,00	0,00	0,00
Земельный налог	4,70	3,83	4,20	16,21	10,47	15,74
Государственная пошлина	0,65	0,77	0,42	1,82	1,52	1,90
Налог на дарение	0,16	0,27	0,12	0,00	0,00	0,00
Налог с продаж (по расчетам за 2003 год)	0,37	0,45	0,30	0,00	0,00	0,00

Источник: расчеты авторов по данным Казначейства РФ.

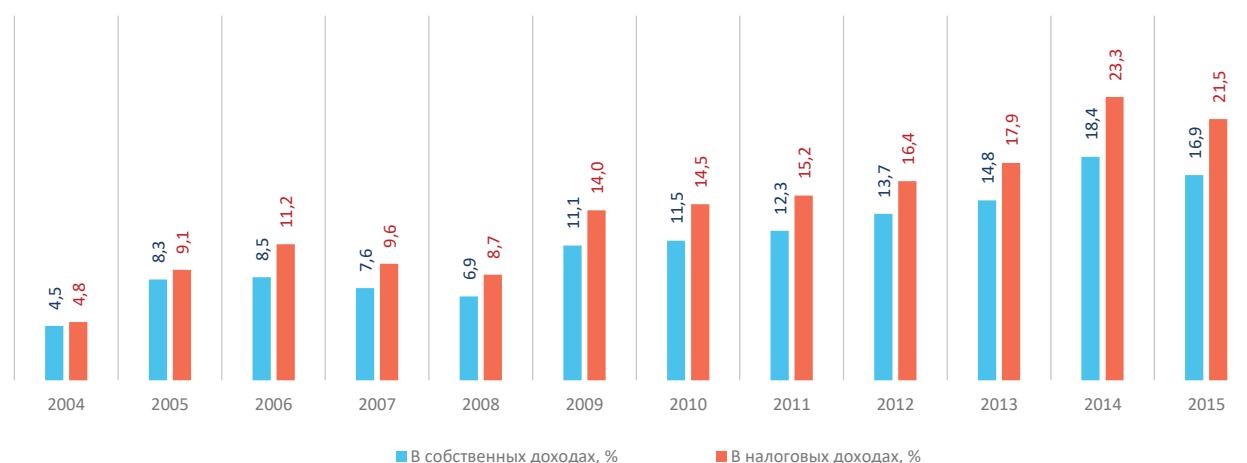


Рис. 1. Доля местных налогов в доходах бюджетов муниципальных образований Вологодской области в 2004–2015 гг., %

Источник: расчеты авторов по данным Казначейства РФ.

По нашим расчетам², если в 2003 году за счет налоговых и неналоговых доходов муниципалитеты Вологодской области покрывали свыше 70% расходов, то по итогам исполнения бюджета 2015 года, напротив, 61% профинансирован за счет межбюджетных трансфертов. Удельный вес трансфертных платежей в Вологодской области увеличился с 36% в 2004 году до 63% в 2015 году (рис. 2).

² Рассчитано авторами по данным Казначейства России и Росстата.

Серьезным препятствием для реализации стратегического планирования на местном уровне является существенная дифференциация по степени фискальной автономии трех типов муниципальных образований. Согласно мониторингу [7], в бюджетах городских округов аккумулируется 57,1% налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28,3%, в бюджетах городских и сельских поселений – 7,6 и 7,0% соответственно. Связано это как с уровнем социально-эко-

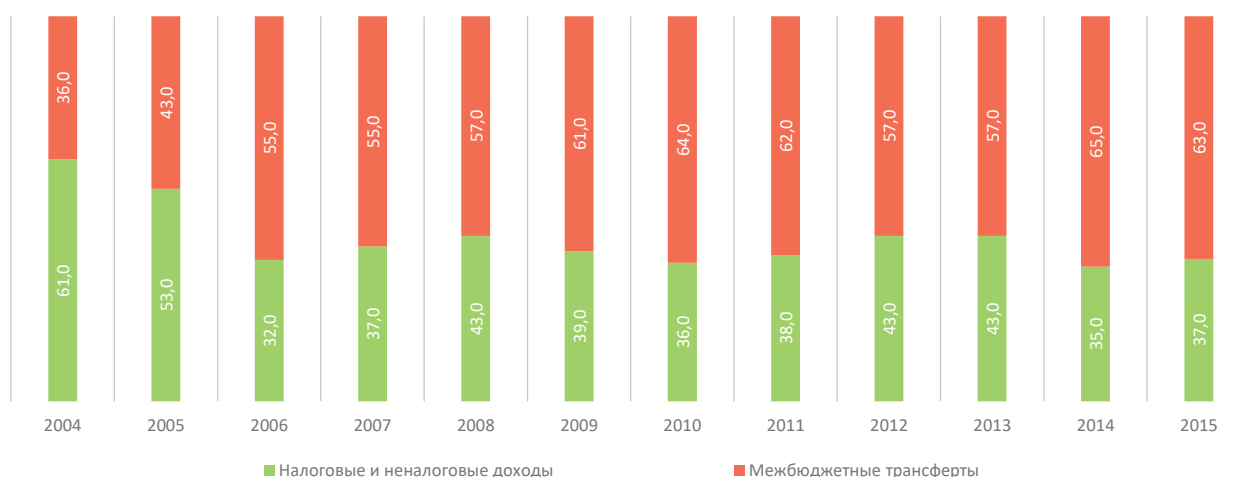


Рис. 2. Структура доходов местных бюджетов Вологодской области в 2004–2015 гг., % к общей сумме доходов

Источник: расчеты авторов по данным Казначейства РФ.

Таблица 3. Основные бюджетные параметры сельских поселений Вологодской области

Показатель	2006 г.				2015 г.			
	Бабушкинское		Нелазское		Бабушкинское		Нелазское	
	Тыс. руб.	В % к доходам	Тыс. руб.	В % к доходам	Тыс. руб.	В % к доходам	Тыс. руб.	В % к доходам
Доходы	10470	100,0	17134	100,0	33418	100,0	36410	100,0
НДФЛ	2179	20,8	587	3,4	889	2,7	558	1,5
Налог на имущество физических лиц	130	1,2	166	1,0	413	1,2	1753	4,8
Земельный налог	1188	11,3	7039	41,1	2324	7,0	31990	87,9
Неналоговые доходы	45	0,4	8486	49,5	130	0,4	140	0,4
Межбюджетные трансферты	6928	66,2	732	4,3	28964	86,7	748	2,1
Расходы	10330	98,7	11685	68,2	32975	98,7	49089	134,8

Источник: Печенская М. А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000–2015 гг. // Проблемы прогнозирования. – 2017. – № 2. – С. 117–130.

номического развития территорий, так и с установленным закреплением нормативов по налоговым доходам. Согласно результатам проведенного исследования [14; 15], формирование районного и поселенческого уровней было осуществлено в отрыве от финансово-экономической базы их функционирования. Поэтому расчеты на основе данных Росстата показали, что 95% поселений на территории Вологодской области существует более чем на 80% благодаря дотационным вливаниям из областного бюджета.

Будучи ответственными за важнейшие направления социально-экономического развития территорий, органы местного самоуправления поселений располагают

ограниченными доходами, находящимися в их ведении [6; 17]. Наглядная картина состояния и дифференциации бюджетов поселений представлена в *таблице 3* на примере сельского поселения центрального муниципального района (Нелазское сельское поселение Череповецкого муниципального района) и сельского поселения юго-восточного периферийного муниципального района (Бабушкинское сельское поселение Бабушкинского муниципального района).

Как видно из данных *таблицы 3*, преобладающую роль в наполнении бюджета Бабушкинского сельского поселения играли межбюджетные трансферты. Их удельный вес в доходах увеличился с 66,2% в

2006 году до 86,7% в 2015 году. Тогда как объем собственных доходов поселения составил в 2015 году 4,5 млн рублей против 29 млн рублей финансовой помощи. О самостоятельности такого бюджета говорить даже не приходится. Совсем другая ситуация наблюдается в поселении Нелазское. Определяющую роль в формировании доходной части бюджета в исследуемом периоде играли налоговые и неналоговые доходы – 96–98%. Основными наполнителями казны бюджета поселения являлись местные налоги на имущество (до 93% в доходах) [16]. Крупные имущественные платежи в бюджет Нелазского сельского поселения поступили из индустриального центра «Нелазское», производственных мощностей ОАО «ФосАгро-Череповец», расположенных на его территории.

Согласно предложенной в 172-м ФЗ схеме стратегического планирования, поселения не являются ее участниками. Складывается ситуация формирования системы национального планирования не по всей вертикали управления, не с фундаментального уровня, а как-то с перескоком на уровень муниципальных районов. Наиболее приближенный к населению уровень управления незаслуженно лишен законодательной возможности решать территориальные проблемы стратегическим способом [17; 18]. Вместе с тем вполне целесообразным может стать введение упрощенной модели стратегического видения поселенческого развития [2].

Подытоживая, следует отметить, что многочисленные реформы межбюджетных отношений на муниципальном уровне, начатые еще в 2003 году, так и не сделали местное самоуправление равноправным, финансово самостоятельным участником вертикали управления. Поэтому бюджеты «выживания» вместо бюджетов развития пока не способны стать предпосылкой перехода к стратегическому планированию на муниципальном уровне.

Перспективные меры по созданию бюджетных условий для вовлечения муниципальных образований в систему стратегического планирования

Первоочередным шагом для этого должен стать комплекс мероприятий по оздоровлению местных бюджетов и развитию межбюджетных отношений, среди которых:

1) Рост собираемости местных налогов, учитывающий:

- закрепление в Налоговом Кодексе РФ минимальных предельных ставок земельного налога;

- упрощение порядка прохождения процедур по оформлению документов, связанных с регистрацией прав на недвижимое имущество;

- закрепление в Федеральном законе № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» предельных сроков, в течение которых вновь построенные здания, сооружения и другие строения должны быть зарегистрированы;

- развитие механизма привлечения физических и юридических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости;

- совершенствование нормативно-правовой базы налогообложения незавершенных объектов строительства.

2) Сохранение оптимального уровня налогообложения, которое возможно обеспечить также за счет сочетания уровня налоговой нагрузки с уровнем благосостояния населения.

В области существуют муниципальные образования, в которых налоговая нагрузка не соответствует уровню экономического развития территорий (табл. 4). Так, Кадуйский район в 2015 году занимал 3 место по уровню средне-

**Таблица 4. Сочетание уровня налоговой нагрузки
с уровнем благосостояния населения в Вологодской области**

Наименование района (городского округа)	Место в рейтинге по налоговой нагрузке среди муниципальных районов			Место в рейтинге по заработной плате среди муниципальных районов		
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Бабаевский	22	20	20	5	4	4
Вожегодский	24	26	27	23	22	19
Вологодский	21	13	14	10	9	10
Вытегорский	18	16	23	13	11	8
Кадуйский	27	21	22	3	3	3
Сямженский	26	27	28	11	12	12
Шекснинский	28	28	26	7	7	7
г. Череповец	8	2	6	1	1	1

Источник: расчеты ИСЭРТ РАН по данным Вологдастата.

месячной заработной платы на 1 работника, но лишь 22 место по уровню налоговой нагрузки.

В сложившейся ситуации органам местного самоуправления следует провести анализ финансовой обоснованности корректирующих коэффициентов по местным налогам на предмет их соответствия уровню развития экономики муниципальных образований и благосостояния жителей с учетом достижения баланса интересов бизнеса, населения и местных бюджетов. В связи с этим важной задачей налоговой политики должно стать достижение принципа максимальной сопоставимости уровня налоговой нагрузки и уровня благосостояния населения во всех муниципалитетах области.

3) Сокращение теневого сектора муниципальной экономики.

Ввиду несовершенства законодательства острой проблемой, мешающей увеличению доходной части местных бюджетов, остаются «серые», незаконные схемы выплат заработной платы и задолженность по ней. Не секрет, что некоторые недобросовестные работодатели, уклоняясь от обложения единым социальным налогом и налогом на доходы физических лиц, используют «конвертный» способ выплаты заработной платы. Помимо потерь бюджета от недопоступления налогов заработная плата, выданная таким

способом, лишает работников пенсионных накоплений, медицинского страхования, выплат по больничным листам, компенсаций при увольнении, доступности потребительских кредитов и ипотеки.

В рамках работы, проводимой Правительством Вологодской области, по легализации «серых» заработных плат в местные бюджеты в 2016 году дополнительно поступило 10,4 млн рублей. Эти средства будут направлены в социальные отрасли – на учреждения образования и здравоохранения, строительство дорог и мостов и т. д.

Вместе с тем признаки теневой экономики в муниципальных районах свидетельствуют о существовании немалых резервов легализации. Так, по данным Департамента финансов Вологодской области, в ряде муниципальных районов наблюдается разрыв в уровне благосостояния населения и уровне заработной платы (табл. 5).

Вместе с тем резервы в увеличении финансовых возможностей местных бюджетов имеются. По нашим оценкам, их размер на примере Вологодской области мог бы составить 1,7–3,3 млрд рублей (табл. 6).

Помимо вышеперечисленных мероприятий можно отнести следующие резервы:

1) Повышение доходного потенциала местных бюджетов с помощью [1]:

Таблица 5. Характеристика обеспеченности некоторых муниципальных районов Вологодской области транспортными средствами и уровня среднемесячной заработной платы, 2016 год

Муниципальный район	Обеспеченность транспортными средствами на душу населения	Место по обеспеченности транспортными средствами на душу населения среди муниципальных районов	Место по среднемесячной заработной плате среди муниципальных районов
Череповецкий	0,48	5	8
Устюженский	0,47	7	25
Бабаевский	0,46	10	6
Никольский	0,42	15	28
Чагодощенский	0,41	16	21
Кадуйский	0,41	17	7
Вологодский	0,40	20	12
Шекснинский	0,34	24	13
В среднем по муниципальным районам	0,43		

Источник: данные Департамента финансов Вологодской области.

Таблица 6. Мероприятия, направленные на увеличение финансовых возможностей бюджетов муниципальных образований Вологодской области

Мероприятие	Обоснование	Фактическое значение показателя	Предлагаемый вариант / Дополнительный резерв	Бюджетный эффект	
				млн руб. в год	% от собственных доходов местных бюджетов
Закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений по налогам на совокупный доход (по налогу, взимаемому в связи с применением УСН)	Нормами ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к вопросам местного значения муниципальных образований отнесены вопросы по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства. Действительно, именно на местном уровне возможно наиболее эффективное применение механизмов финансовой и имущественной поддержки бизнеса. Однако возможность поддержки развития субъектов предпринимательства за счет их администрирования у местной власти весьма ограничена в силу слабой значимости данных поступлений в местных бюджетах. В современных условиях важно создать систему стимулирования развития малого и среднего предпринимательства, а также совершенствования его налогообложения за счет закрепления за местными бюджетами дополнительных налоговых доходов. В настоящее время в Вологодской области существуют следующие нормативы отчислений от налогов на совокупный доход: муниципальные районы: 100% ЕНВД, 50–100% ЕСХН; городские округа: 100% ЕНВД, 100% ЕСХН, 100% в связи с применением патентной системы налогообложения; поселения: 30–50% ЕСХН. Остальной норматив зачисляется в региональный бюджет. Объем поступлений в региональный бюджет данных налогов составил: в 2013 г. – 720 млн руб., в 2014 г. – 1653 млн руб., в 2015 году – 1728 млн руб.	Норматив дифференцирован от 30%	Норматив 100%	720–1728	6,0–14,6
Установление норматива отчислений по налогу на прибыль до 10% [9]	С целью повышения заинтересованности муниципалитетов в развитии бизнеса на их территориях, а также увеличения вклада предприятий в формирование достойной среды обитания для своих работников. Объем поступлений налога на прибыль в бюджет региона составил:	Норматив 0%	Норматив 10%	596–758	5,0–6,4

	<p>в 2013 г. – 5957 млн руб., в 2014 г. – 7582 млн руб., в 2015 г. – 6549 млн руб.</p>				
<p>Снижение задолженности по местным налогам в местные бюджеты</p>	<p>Органы местного самоуправления имеют право косвенного влияния на налоговую задолженность перед бюджетом. Развитие механизма привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости. Разработка механизма налогообложения незавершенных объектов строительства. Введение в Налоговый кодекс РФ нормы об обязанности налоговых органов представлять в местные финансовые органы информацию о начисленных и уплаченных суммах налогов, задолженности и недоимке в разрезе налогоплательщиков, реструктуризированных платежей в разрезе отраслей экономики и видов налогов. Разработка системы статистических показателей, необходимых органам местного самоуправления для формирования информации по налоговым поступлениям и льготам. Закрепление в Налоговом Кодексе РФ минимальных предельных ставок имущественных налогов, зачисляемых в местный бюджет. Проведение работы по выявлению хозяйствующих субъектов (филиалов, представительств), имеющих рабочие места и осуществляющих деятельность на территории муниципальных образований, но не перечисляющих налог на доходы физических лиц. Контроль за миграцией юридических лиц с целью выявления организаций, осуществляющих деятельность на территории региона без постановки на налоговый учет. Сумма задолженности по местным налогам в местные бюджеты составляла: в 2013 г. – 268 млн руб.; в 2014 г. – 297 млн руб.; в 2015 г. – 372 млн руб.</p>	<p>2,1–3,1% собственных доходов</p>	<p>0% собствен- ных доходов</p>	<p>268–372</p>	<p>2,3–3,1</p>
<p>Обеспечение делегирования полномочий делегированных органам местного самоуправления с вышестоящего уровня полномочий</p>	<p>Закрепление нормы о том, чтобы передача делегированных полномочий осуществлялась не федеральным законом, а актами Президента или Правительства (в зависимости от того, в чьем подчинении находится соответствующий федеральный орган исполнительной власти), что повысит оперативность подготовки нормативно-правовой базы о передаче полномочий. Введение нормы об ограничении объема передаваемых государственных полномочий, обязательных к исполнению (например, возможно установить предел (в виде определенного процента от общих расходов регионального или местного бюджета), свыше которого передаваемые полномочия принимаются к исполнению и реализуются нижестоящими органами власти только на добровольной основе).</p>	<p>97–99%</p>	<p>100%</p>	<p>90–439</p>	<p>0,8–3,7</p>

	<p>Разработка механизма соответствия расходного обязательства по полномочию и переданного доходного источника на его исполнение, в т. ч. путем компенсации не только полной стоимости передаваемых полномочий, но и стоимости дополнительных затрат, связанных с их осуществлением на местах.</p> <p>В 2013–2015 гг. не финансировалось до 3% передаваемых на муниципальный уровень расходов, которые возникали вследствие принятия нормативных актов на вышестоящих уровнях власти.</p> <p>На покрытие оставшихся расходов ОМСУ вынуждены были искать собственные средства, что отрицательно повлияло на оценку использования бюджетного потенциала муниципальных образований.</p>				
ИТОГО				1674–3297	14,1–27,7

– развития малого и среднего предпринимательства (предусмотреть меры по совершенствованию системы налогообложения местного бизнеса за счет закрепления за местными бюджетами дополнительных налоговых доходов на совокупный доход, развитию механизмов имущественной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса);

– роста неналоговых поступлений от использования имущества и земель в местные бюджеты (целесообразно создание реестра муниципального имущества, которое может быть передано в аренду, обеспечение доступности каждого желающего к данным сведениям; установление порядка своевременного принятия решений о заключении новых и продлении сроков истекающих договоров аренды).

2) Развитие форм межмуниципального сотрудничества, включающее:

- объединение ресурсов в форме софинансирования расходов;
- заключение договора о приобретении услуг;
- создание совместных администраций (особенно актуально в условиях нехватки квалифицированных кадров) [8];
- активное использование таких форм межмуниципального сотрудничества, как союзы, ассоциации.

Важно отметить, что реализация обозначенных мер приблизит муниципальные образования к их становлению в качестве равноправных участников стратегического планирования не на бумаге, а по факту, но потребует целенаправленной и слаженной работы на всех уровнях бюджетной системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бухвальд, Е. М. О бюджетных ограничениях муниципального стратегического планирования [Текст] / Е. М. Бухвальд, М. А. Печенская // Самоуправление. – 2016. – № 9 (102) – С. 16–20.
2. Бухвальд, Е. М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики [Текст] / Е. М. Бухвальд // Федерализм. – 2016. – № 1 (81). – С. 19–30.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М. : Эксмо, 2017. – 432 с.
4. Дядик, В. В. О проблемах стратегического планирования на муниципальном уровне: российские реалии и скандинавский опыт [Текст] / В. В. Дядик // Региональная экономика: теория и практика. – 2014. – № 6. – С. 53–62.
5. Жихаревич, Б. С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне [Текст] / Б. С. Жихаревич // Регион: Экономика и Социология. – 2012. – № 4 (76). – С. 235–256.

6. Ильин, В. А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В. А. Ильин, Т. В. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3. – С. 7–18.
7. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2015 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа : http://minfin.ru/common/upload/library/2016/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2015_god.pdf
8. Ускова, Т. В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ [Текст] / Т. В. Ускова, Е. М. Бухвальд, Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2016. – № 5 (85). – С. 159–175.
9. Муниципалитетам – прочную основу [Электронный ресурс] // Бюджет. – 2011. – № 9. – Режим доступа : <http://bujet.ru/article/153950.php>
10. Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая [Текст] : текст с изм. и доп. – М. : Эксмо, 2017. – 1488 с.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.01.2017) // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс.
12. Одинцова, А. В. Местное самоуправление как институт развития / А. В. Одинцова // Федерализм. – 2015. – № 2 (78). – С. 87–100.
13. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Справочно-поисковая система КонсультантПлюс.
14. Печенская, М. А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности [Текст] : монография / М. А. Печенская. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 164 с.
15. Печенская, М. А. Состояние бюджетов муниципальных образований и направления эффективного использования их собственных доходных источников [Текст] / М. А. Печенская // Проблемы развития территорий. – 2012. – № 60. – С. 83–96.
16. Печенская, М. А. Развитие межбюджетных отношений в России в 2000–2015 гг. [Текст] / М. А. Печенская // Проблемы прогнозирования. – 2017. – № 2. – С.117–130.
17. Полтерович, В. М. Трансплантация экономических институтов [Текст] / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24–50.
18. Швецов, А. Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения [Текст] / А. Н. Швецов // Российский экономический журнал. – 2009. – № 5. – С. 12–47.
19. Ashworth, G. Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning [Text] / G. Ashworth, H. Voogd. – London : Belhaven, 1990. – 281 p.
20. Bailey, J. T. Marketing Cities in the 80th and Beyond [Text] / J. T. Bailey. – Chicago : American Economic Development Council, 1989. – 260 p.
21. Dinnie, K. Branding of territories. The best world practices [Electronic resource] / K. Dinnie. – Available at : http://www.universalinternetlibrary.ru/book/53403/chitat_knigu.shtml
22. Garmann, S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation [Text] / S. Garmann / Journal of Urban Economics. – 2015. – № 86. – P. 26–42.
23. Marketing Places Europe: How to Attract. Investments, Industries, Residents and Visitors to Cities, Communities, Regions and Nations in Europe [Text] / R. Kotler, C. Asplund, I. Rein, D. H. Haider. – London : Financial Times Management, 1999. – 401 p.
24. Slack, E. Guide of municipal finance [Text] / E. Slack. – Nairobi : UN-HABITAT, 2009. – 81 p.
25. Ward, S. V. Selling Places: The marketing and Promotion of Towns and Cities 1850–2000 [Text] / S. V. Ward. – London : Spon Press, 2004. – 389 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Бухвальд Евгений Моисеевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий центром федеративных отношений и регионального развития. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук. Россия, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32. E-mail: buchvald@mail.ru. Тел.: (499) 129-03-27.

Печенская Мария Александровна – кандидат экономических наук, заведующий лабораторией исследования проблем развития общественных финансов. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: marileen@bk.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Bukhval'd E. M., Pechenskaya M. A.

LOCAL BUDGETS OPPORTUNITIES IN THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL DEVELOPMENT STRATEGIES

The Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation" has included municipal entities into the process of building a national planning system. It involves the development and implementation of strategic documents to support the budget process and strategies of social and economic development of the territories. The very fact of the legislative inclusion of the municipal management in the system of national planning does not yet ensure its effectiveness. First of all, in order to achieve target-oriented indicators, especially in the long run, economic and, in the first place, budgeting support is necessary. At the same time, numerous Russian studies show that local budgets are drawn up in isolation from the economic opportunities of their territories and indicate the instability and imperfection of the statutory regulation of local government and the unsystematic nature of municipal reforms. In this regard, it is extremely important to analyze the budgetary opportunities and limitations of local governments when implementing the strategies for the development of their territories, and it is the purpose of the article. On the basis of the official statistics, the local budgets of the Vologda Oblast has been analyzed since 2004 in comparison with that of the Northwest and the Russian Federation. As a result of the calculation of the distribution of revenues between budget levels, the conclusion has been drawn that the municipal entities receive an extremely low share of GRP growth (less than 3%). The growing centralization of tax sources in the regional budgets is substantiated, it does not allow stopping the tendency of growth of municipal subventions. The article reveals the low financial autonomy of budgets of rural settlements, which, apparently, was the reason for the beginning of building a system of national strategic planning from the level of municipal districts and urban okrugs. This fact underlines the obviously low ability of rural settlements to take part in the development of growing points for the country. A number of measures are proposed for the municipal, regional and federal levels to create budgetary conditions for involving municipal entities in the system of strategic planning. This is due to the fact that their establishment as equal participants in the strategic planning requires a purposeful and coordinated work regarding all levels of the budgetary system. The results of the study can be used for bachelors and masters programs, by research workers as a basis for further researches, and by governing bodies in making managerial decisions.

Local budget, development strategy, strategic planning, local government, municipal entities.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Bukhval'd Evgenii Moiseevich – Doctor of Economics, Professor, Head of the Center for Federative Relations and Regional Development. Federal State Budgetary Scientific Institution Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 32, Nakhimov Avenue, Moscow, 117218, Russian Federation. E-mail: buchvald@mail.ru. Phone: +7(499) 129-03-27.

Pechenskaya Mariya Aleksandrovna – Ph.D. in Economics, Head of the Laboratory for Research into the Issues of Public Finance. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russia. E-mail: marileen@bk.ru. Phone: +7 (8172) 59-78-10.