

УДК 336.14

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

СЕМЁНОВА Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор¹

ХЛУТКОВ Андрей Драгомирович, д.э.н., доцент²

ЩУКИН Максим Николаевич, аспирант³

¹Кафедра экономики и финансов предприятий и отраслей, Автономная некоммерческая организация высшего образования «Международный банковский институт имени Анатолия Собчака», Санкт-Петербург, Россия

²Кафедра мировой экономики и менеджмента, Автономная некоммерческая организация высшего образования «Международный банковский институт имени Анатолия Собчака», Санкт-Петербург, Россия

³Факультет магистратуры и аспирантуры, Автономная некоммерческая организация высшего образования «Международный банковский институт имени Анатолия Собчака», Санкт-Петербург, Россия

Адрес для корреспонденции:

Т.Ю. Семёнова, 191023, Санкт-Петербург, Невский пр., 60; e-mail: tknow@mail.ru

Аннотация

В настоящей работе исследуется проблематика экономического развития муниципальных образований Российской Федерации на примере г. Санкт-Петербурга. Временной период анализа 2014–2019 гг. При изучении описываемых процессов внимание уделяется также прогнозам социально-экономического развития муниципальных образований как основы для формирования местного бюджета, самим бюджетам муниципальных образований и характеру их исполнения. Исследования проводились на основе данных Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации и внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Коломна. В результате полученной информации сформулированы первичные выводы об основных тенденциях при планировании экономической ситуации в муниципальных образованиях. Также выявлены предложения по способам решения существующих проблем в экономическом развитии муниципалитетов, направленные на совершенствование бюджетной политики.

Ключевые слова

Муниципальное образование, экономическое развитие, бюджет, прогноз социально-экономического развития, анализ.

UDC 336.14

PROBLEMS OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

SEMENOVA T.Yu., Doctor of economic Sciences, Professor¹
KHLUTKOV A.D., Doctor of economic Sciences, Associate Professor²
SHCHUKIN M.N., post-graduate student³

¹Department of Economics and Finance Enterprises and Industries, Autonomous non-profit organization for higher education «International Banking Institute named after Anatoliy Sobchak», Saint-Petersburg, Russia

²Department of world economy and management, Autonomous non-profit organization of higher education «International Banking Institute named after Anatoliy Sobchak», St. Petersburg, Russia

³Faculty of Magistracy and Postgraduate Studies, Autonomous Non-Profit Organization of Higher Education «International Banking Institute named after Anatoliy Sobchak», St. Petersburg, Russia

Address for correspondence:

T.Yu. Semenova, 191023, St. Petersburg, Nevsky Prospect, 60; e-mail: tknow@mail.ru

Abstract

In this paper, we study the problems of economic development of municipalities of the Russian Federation using the example of St. Petersburg. The time period of the analysis is 2014–2019. When studying the described processes, attention is also paid to forecasts of the socio-economic development of municipalities as the basis for the formation of the local budget, the budgets of municipalities themselves and the nature of their implementation. The studies were carried out on the basis of the data of the Federal State Statistics Service of the Russian Federation and the intracity municipality of St. Petersburg, Kolomna municipal district. As a result of the information received, primary conclusions are formulated about the main trends in planning the economic situation in municipalities. Also, suggestions were identified on how to solve existing problems in the economic development of municipalities aimed at improving budget policy.

Keywords

Municipality, economic development, budget, forecast of socio-economic development, analysis.

Введение

В настоящее время экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Ключевую роль в экономическом развитии муниципалитета играет местный бюджет. Закладывая в него те или иные показатели доходов и расходов, местная власть создает фундамент для реализации муниципальных программ, направленных на социально-экономическое развитие территории. Для выявления актуальных проблем в развитии муниципалитетов необходимо проанализировать их бюджетную политику. Для примера будут изучены муниципальные образования г. Санкт-Петербурга как одного из крупнейших центров промышленного и городского развития.

Цель и задачи исследования

Цель исследования: выявить проблемы экономического развития муниципальных образований и предложить пути их решения. Задачи исследования: изучить местные бюджеты, способы их формирования и исполнения в Санкт-Петербурге, сформировать выводы для поиска путей решения существующих проблем в экономическом развитии муниципальных образований.

Основная часть исследования

Санкт-Петербург насчитывает 111 муниципальных образований, каждое из которых является самостоятельным субъектом местного самоуправления. Органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) формируют и исполняют бюджет муниципального образования, распоряжаются муниципальной собственностью, обладают имущественными правами. На основе данных возможностей муниципальные образования реализуют свои полномочия. Чем эффективней ОМСУ осуществляют свою экономическую политику, тем рациональней происходит составление и исполнение местного бюджета, решение вопросов местного значения.

Местный бюджет – это форма аккумуляции и расходования денежных средств на муниципальном уровне. Он состоит из доходной и расходной части. Бюджет создан в целях финансовой реализации полномочий ОМСУ, использование других способов для исполнения денежных обязательств недопустимы. Следовательно, от размера доходной части бюджета зависит объем работ, который муниципальное образование в состоянии выполнить по развитию своей территории и улучшению качества жизни людей. Снижение доходов населения, изменение налоговой нагрузки и иные меры бюджетно-налоговой политики государства отражаются на экономическом развитии муниципальных образований. На примере г. Санкт-Петербурга можно увидеть динамику данных явлений и предложить пути по улучшению экономического развития муниципалитетов.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются ОМСУ самостоятельно. Сам бюджет составляется профильным ОМСУ на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования [1].

В свою очередь прогноз социально-экономического развития муниципального образования является документом, в котором отражены показатели его экономического развития, объемы планируемых закупок для обеспечения муниципальных нужд. При его составлении учитываются текущий экономический уровень муниципального образования и прогнозируемый на очередной финансовый год и плановый период.

Для исследования выбран бюджет внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Коломна (далее – МО Коломна).



Рисунок 1. Динамика бюджетных показателей МО Коломна
(Данные Федеральной службы государственной статистики и МО Коломна)

На рисунке 1 представлен график изменения доходной и расходной части местного бюджета МО Коломна г. Санкт-Петербурга. Анализируя данные Федеральной службы государственной статистики с 2014 по 2018 гг., за 2019 г. сведения МО Коломна, следует отметить следующую динамику изменений: в период с 2014 по 2016 гг. уровень доходов и расходов МО Коломна существенно не менялся, однако в 2017 году зафиксирован резкий рост доходов и, соответственно, расходов. С чем может быть связан данный скачок? Для ответа на этот вопрос обратимся к структуре поступлений в бюджет муниципального образования.

Согласно действующему законодательству, в городах федерального значения источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения определяются законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. В Санкт-Петербурге это закон о бюджете на соответствующий год. В Законе Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» изменились вышеобозначенные показатели: по сравнению с 2016 годом увеличился процент зачисления в местный бюджет МО Коломна от сбора налогов на совокупный доход и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности. Вместе с этим увеличились безвозмездные поступления в местный бюджет, субсидии бюджетам бюджетной системы Российской Федерации (межбюджетные субсидии). Однако в следующем, 2018-м, году данные показатели, наоборот, уменьшились, что сказалось на уровне доходной части бюджета муниципального образования. Графически данная информация представлена на рисунке 2 и рисунке 3.



Рисунок 2. Структура доходной части бюджета МО Коломна в 2014–2016 гг.
(Данные Федеральной службы государственной статистики)



Рисунок 3. Структура доходной части бюджета МО Коломна в 2017–2018 гг.
(Данные Федеральной службы государственной статистики)

Как же распорядились ОМСУ МО Коломна полученными доходами при их увеличении в 2017 году? Исходя из данных Федеральной службы государственной статистики по расходной части местного бюджета можно сделать вывод, что существенно (более чем на 1 млн руб.) увеличились затраты на жилищно-коммунальное хозяйство, общегосударственные вопросы, образование, культуру и социальную политику. При снижении доходов в 2018 году ряд статей расходов, наоборот, вырос, например, раздел «Общегосударственные вопросы»: с 23 млн 403.7 тыс. рублей в 2017 году до 29 млн 889.7 тыс. руб. в 2018; финансирование раздела культуры увеличилось с 5 млн 146 тыс. рублей в 2017 году до 9 млн 607.8 тыс. рублей в 2018. Вместе с тем сократилось финансирование сфер жилищно-коммунального хозяйства, образования. По итогам 2018 года расходы существенно превысили доходы, дефицит бюджета составил 11 млн 579.7 тыс. рублей. Однако в 2017 году, благодаря росту доходов местного бюджета, его профицит составил 10 млн 948,8 тыс. рублей.

Согласно докладу главы МО Коломна «О достигнутых значениях показателей мониторинга социального и экономического развития внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Коломна за 2019 год», по итогам 2019 года удалось добиться превышения доходов над расходами путем сокращения расходной части и увеличения доходной. При этом дефицит местного бюджета в 2018 году изначально планировался в соответствующем решении муниципального совета МО Коломна.

Особое внимание при исследовании местных бюджетов стоит уделять прогнозам социально-экономического развития муниципального образования (далее – прогноз развития). На их основе формируется бюджет муниципалитета. Соответствующий прогноз развития в МО Коломна создается на основе данных по социально-экономическому развитию территории за прошедшие два года до принятия бюджета и перспектив развития на планируемый период. Сопоставляя данные по бюджету МО Коломна за 2017 год, обратимся к прогнозу развития муниципального образования на 2017 год. Ключевые показатели приведены в таблице 1 и таблице 2.

Таблица 1. Базовая составляющая прогноза. Данные МО Коломна

Показатели	Бюджет 2017	Прогноз 2018	Прогноз 2019
Численность населения (чел.)	40 204	40 365	40 530
Доходы местного бюджета (тыс. руб.)	81 021,9	84 851,5	88 867,9
Расходы местного бюджета (тыс. руб.)	81 021,9	84 851,5	88 867,9
Дефицит (-), профицит (+)	0,0	0,0	0,0

Таблица 2. Данные, учитываемые при формировании базовой составляющей прогноза. Данные МО Коломна

Наименование показателя	2016 год	2017 год	2018 год	2019 год
Индекс потребительских цен (в среднем за год), в % к предыдущему году	107,5 %	107,7 %	107,0%	106,9%
Размер расчетной единицы для исчисления должностного оклада муниципального служащего, рублей	1300	1400	1498	1601
Коэффициент естественного прироста населения, на 1000 человек населения	1,3	1,3	1,3	1,3

Согласно прогнозу развития, формирование доходной части бюджета МО Коломна на 2017 год запланировано с увеличением объемов поступлений

на 17 млн рублей, или на 26%, что в основном связано с увеличением норматива отчисления налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – с 10% в 2016 году до 20% в 2017 году и предоставлением бюджету МО Коломна субсидии из бюджета Санкт-Петербурга на реализацию муниципальной программы по благоустройству территории муниципального образования. Формирование расходной части бюджета МО Коломна на 2017 год произошло с увеличением объемов расходов на 17 млн рублей, или на 26%, что также связано с увеличением норматива отчисления налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – с 10% в 2016 году до 20% в 2017 году и предоставлением бюджету МО Коломна субсидии из бюджета Санкт-Петербурга на реализацию муниципальной программы по благоустройству территории муниципального образования.

Анализируя представленную информацию, стоит отметить отличие реальных показателей бюджета МО Коломна в 2017 году от заложенных в прогнозе развития. Также серьезное значение для местных бюджетов в Санкт-Петербурге имеет размер отчислений от федеральных, региональных и местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга. Законом Санкт-Петербурга устанавливаются сами источники доходов бюджетов муниципальных образований на каждый финансовый год. Вышеперечисленные обстоятельства обуславливают одну из проблем экономического развития муниципальных образований – тесную взаимосвязь с субъектом Федерации и зависимость от него (в данном случае города федерального значения) в определении бюджетно-налоговой политики. Существенную часть перечислений в местные бюджеты составляют субвенции и субсидии от регионального бюджета. В зависимости от экономического состояния всего региона и его бюджетной политики, в том числе по каждому из муниципальных образований в отдельности, их экономическое развитие будет существенно меняться.

Решение данной проблемы заключается в организации тесного взаимодействия между профильными ИОГВ и ОМСУ в процессе осуществления бюджетной политики, с установлением четких нормативов по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований на протяжении нескольких лет, а не только очередного финансового года.

Другой проблемой экономического развития муниципалитетов является непостоянность видов источников доходов их бюджетов. Перечень видов расходов, на которые муниципальные образования могут выделять денежные средства, прямо связан с конкретными вопросами местного значения, перечис-

ленными в федеральном и региональном законодательстве. Как было указано ранее, перечень источников доходов местных бюджетов утверждается на региональном уровне на каждый финансовый год в законе субъекта о бюджете. При этом проценты отчисления в местные бюджеты от региональных и субсидии на реализацию полномочий ОМСУ также изменяются, не находятся в фиксированном значении. На наш взгляд, данное обстоятельство не позволяет в полной мере эффективно составлять прогнозы развития муниципальных образований, в результате периодически наблюдается различие между предполагаемыми показателями местного бюджета и реальными цифрами по итогам года (прогноз развития МО Коломна на 2017 год: доходы и расходы бюджета по 81 млн 21,9 тыс. рублей, по итогам года доходы составили 105 млн рублей, а расходы – 94 млн руб.).

Решение данной проблемы заключается в установлении фиксированных нормативов отчислений в местные бюджеты от соответствующих налоговых доходов и постоянного перечня налоговых доходов муниципальных образований, исходя из необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности. Тем самым по всему субъекту необходимо перейти к равному распределению денежных средств в расчете на одного жителя муниципального образования, независимо от территориального критерия «прикрепления» к тому или иному муниципалитету. Тогда все жители получат равный доступ к благам, создаваемым для них ОМСУ, что улучшит социально-политическую обстановку и повысит качество жизни людей.

Вместе с тем стоит подчеркнуть необходимость профессионального развития и совершенствования знаний и навыков у работников финансовых органов. Благодаря навыкам финансового планирования, в основных направлениях бюджетной и налоговой политики внутригородского муниципального образования муниципальный округ Коломна на 2017 год уже было указано, что предполагаются доходы бюджета значительно больше, чем в 2016 году, а при поступлении дополнительных доходов допускается увеличение расходной части в оперативном порядке. Однако при более постоянных значениях источников доходов муниципальные образования смогут заранее планировать все необходимые расходы, включая необходимые мероприятия в муниципальные программы, что улучшит социально-экономическое развитие территории, сделав его более предсказуемым [2].

В связи с вышеизложенным, предлагается также организовать дополнительные курсы профессионального образования, направление на формирование компетенций финансового менеджмента у соответствующих сотрудников

в условиях неопределенности и нехватки данных. Изучая зарубежный опыт, стоит отметить возрастающее значение комфорта городской среды для жителей. Все больше людей интересуются урбанистикой и планированием. От того, как власти будут реагировать на формирующиеся запросы налогоплательщиков в отношении окружающей их среды обитания, будут зависеть социальные настроения в обществе.

Выводы

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Бюджеты муниципальных образований могут существенно варьироваться в разные финансовые годы, это связано с объемом субсидий, предоставляемых из других бюджетов, значением показателей отчисления от региональных доходов в местные бюджеты и самим перечнем источников доходов бюджета муниципальных образований, который устанавливается законом о бюджете региона на очередной финансовый год. Вследствие данных факторов при составлении прогноза социально-экономического развития муниципального образования не представляется возможным учесть все возможные тенденции бюджетной политики, а сам бюджет по итогам года может отличаться от заданных величин. Большую роль в данном случае играет профессионализм должностных лиц ОМСУ и ИОГВ. От качества их работы, уровня взаимодействия и способности в изменяющихся условиях корректировать бюджет зависит исполнение программ, по которым осуществляется муниципальная социально-экономическая политика. Результатом грамотного планирования и решения возникающих проблем экономического развития муниципальных образований станет повышение эффективности расходования бюджетных средств и последовательное повышение уровня жизни людей.

Список источников

1. **Горб В.Г., Выдрин И.В., Качанова Е.А.** Социально-экономические показатели качества деятельности представительного органа местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – №2 (27).
2. **Колесник Е.А., Масленникова Е.В.** Пути повышения эффективности использования программно-целевого метода в муниципальном управлении // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – №4 (29). – С. 23–30.
3. **Гончаров М. В.** Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – №2 (27).

4. **Азаренков Л.С., Макарычева В.Д.** Оценка института стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования в свете формирования городского креативного пространства // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – №1 (26). – С. 33–41.
5. **I. Chatry, K. Hulbert.** OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies, – Paris: OECD Publishing, 2017. 172 p.

References

1. **Gorb V.G., Vydrin I.V., Kachanova E.A.** Socio-economic indicators of the quality of the activity of the representative body of local self-government // Municipality: Economics and Management. – 2019. – №2 (27).
2. **Kolesnik E.A., Maslennikova E.V.** Ways to improve the efficiency of using the program-target method in municipal management // Municipality: Economics and management. – 2019 .– No. 4 (29). – S. 23–30.
3. **Goncharov M.V.** The redistribution of powers between local authorities and public authorities of a constituent entity of the Russian Federation // Municipality: Economics and Management. – 2019 . – No. 2 (27).
4. **Azarenkov L.S., Makarycheva V.D.** Evaluation of the institute of strategic planning of the socio-economic development of a municipality in the light of the formation of urban creative space // Municipality: Economics and Management. – 2019. – No. 1 (26). – S. 33–41.
5. **I. Chatry, K. Hulbert.** OECD, Multi-Level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, OECD Multi-level Governance Studies. – Paris: OECD Publishing, 2017.172 p.