

ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Ю. В. Агибалов

Воронежская областная дума

Поступила в редакцию 26.03.2008

Аннотация: В статье дается определение экономической основы местного самоуправления, ее элементов; анализируется практика формирования доходной части местных бюджетов в муниципальных образованиях Воронежской области; приводится сравнительный анализ структуры доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований; определяются основные направления совершенствования экономических основ местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальные образования, местный бюджет, экономические основы местного самоуправления

Abstract: The article gives the definition of the local government economic basis and its constituents; it analyses the practice of local budget income part forming in the Voronezh region municipalities; gives the comparative analysis of local budget income structure according to the municipalities forms; determines the primary directions to perfect the local government economic basis.

Key words: municipalities, local budget, the local government economic basis (foundations)

Эффективность местного самоуправления во многом определяется материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в распоряжении муниципальных образований и составляющими в своей совокупности экономическую основу местного самоуправления. Только при наличии соответствующей финансово-экономической базы органы местного самоуправления могут эффективно осуществлять управление на местах и решать задачи, связанные с обеспечением жизнедеятельности населения на местном уровне.

Проведенный нами анализ законодательства, регулирующего экономическую основу местного самоуправления, показал, что за последние шестнадцать лет оно существенно менялось [1]. Сегодня в науке нет единого определения экономической основы местного самоуправления. По нашему мнению, под экономической основой местного самоуправления следует понимать имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также имущество, переданное органами государственной власти для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных

полномочий. В свою очередь в составе имущества, находящегося в муниципальной собственности, определяющую роль играют средства местного бюджета, которые составляют финансовую основу местного самоуправления. Несомненно, ведущая роль в составе экономической основы местного самоуправления принадлежит местному бюджету. В ходе реформирования местного самоуправления повысилась роль его органов самоуправления в вопросах владения, пользования и распоряжения имуществом. Они стали единственными субъектами, наделенными правами собственника. Однако изменения, внесенные в Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ после принятия 131-ФЗ, не позволили повысить финансовую самостоятельность муниципальных образований. Как справедливо отметил А. С. Автономов, Налоговый и Бюджетный кодексы нацелены на формирование доходов и распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы не на основе долговременных налоговых источников, а главным образом за счет регулирования и выравнивания [2].

Сегодня очевидно, что существующая налоговая система не обеспечивает необходимой финансовой базой муниципальные образования и явля-

ется по сути тормозом для экономического развития. Поскольку в бюджеты поселений не поступают такие налоги, как налог на прибыль, налог на вмененный доход и т. п., местные власти практически не заинтересованы в развитии бизнеса на своей территории: ведь от количества и качества представителей малого и среднего бизнеса доходы муниципальных образований практически не меняются. Органы местного самоуправления лишены возможности влиять на увеличение собственных доходов местных бюджетов, за счет которых они обязаны реализовывать свои полномочия по вопросам местного значения.

По оценкам специалистов, принятые в 2004–2006 гг. федеральные законы, разграничивающие полномочия между различными уровнями публичной власти, в значительной степени обесценили положительные тенденции в обеспечении финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Нами проведен анализ финансового положения муниципальных образований Воронежской области после вступления в силу 131-ФЗ. Воронежская область для исследования была выбрана не случайно. Во-первых, в Воронежской области за восемь месяцев до принятия Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был принят одним из первых в Российской Федерации Закон Воронежской области «О местном самоуправлении в Воронежской области». Во-вторых, в Воронежской области местное самоуправление с 1995 г. осуществлялось на двух уровнях: в поселениях и муниципальных районах, т. е. так, как это предусматривается 131-ФЗ. В-третьих, в Воронежской области реализация 131-ФЗ в полном объеме была начата с 1.01.2006 г., в то время как во многих субъектах Федерации она была отложена на более поздний срок.

До принятия Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Воронежской области насчитывалось 520 муниципальных образований, в том числе 32 административных района, 12 городов, 16 поселков городского типа и 460 сельских администраций.

На протяжении десяти лет поселки городского типа и сельские администрации имели только выборные органы, в то же время у них не было ни муниципальной собственности, ни местного бюджета. Органы местного самоуправления работали по сметам, утвержденным представительным ор-

ганом местного самоуправления района [3]. По данным на 1.01.2006 г. в Воронежской области были образованы: 31 муниципальный район, 3 городских округа, 29 городских и 471 сельское поселение.

Исходя из сложившейся структуры муниципальных образований в Воронежской области, в областном бюджете на 2006 г. впервые законодательно были закреплены нормативы отчислений от налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований поселений, муниципальных районов и городских округов. В приложениях к закону закреплены суммы дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений и муниципальных районов (городских округов) из областного фонда финансовой поддержки, а также размеры дотаций бюджетам муниципальных образований на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006 г. [4]. В разрезе муниципальных образований поселений закреплены субсидии на частичное возмещение расходов бюджетов муниципальных образований на коммунальное хозяйство и частичное возмещение социальных расходов муниципальных районов из областного фонда софинансирования социальных расходов в 2006 г.

В Законе предусмотрены субвенции бюджетам муниципальных районов на финансирование общеобразовательных учреждений, на возмещение фактических расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, на осуществление полномочий по созданию и обеспечению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты.

Таким образом, впервые на основе Закона Воронежской области от 17.11.2005 г. № 68-ОЗ «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Воронежской области» [5] появилась правовая база для формирования местных бюджетов во всех видах муниципальных образований. На этой основе во всех муниципальных образованиях были утверждены бюджеты на 2006 г. Нами проведен анализ формирования доходов бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006 г. в целом по области, а также в разрезе:

– консолидированных бюджетов районов и городских округов;

- муниципальных районов;
- городских и сельских поселений [6].

Анализ структуры доходов местных бюджетов муниципальных образований Воронежской области в 2006 г. показал, что наибольшую долю в ней занимают налоговые доходы (46,7 %), из них 24,6 % приходится на НДФЛ и только 6,4 % – на местные налоги. Среди местных налогов 0,6 % приходится на налог на имущество физических лиц и 5,8 % – на земельный налог.

На долю финансовой помощи из вышестоящих бюджетов (дотации, субвенции, субсидии) приходится 35,1 %, в том числе доля дотаций составляет 13,9 %. Неналоговые доходы составляют почти пятую часть в структуре доходов. По сравнению с 2003 г. доля налоговых доходов снизилась на 6,8 процентных пунктов, а безвозмездных поступлений – на 5,6 процентных пунктов за счет роста неналоговых доходов на 13,5 процентных пунктов. Доля неналоговых доходов за этот период возросла более чем в 3 раза. По сравнению с 2005 г. доля налоговых доходов возросла на 1,4 процентных пункта, неналоговых доходов – на 6,3 процентных пункта. Это позволило снизить долю безвозмездных поступлений на 7,2 процентных пункта.

Таким образом, реформа местного самоуправления, начатая в 2006 г. в Воронежской области, позволила несколько снизить долю безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов. Однако в структуре доходов доля местных налогов и неналоговых доходов вместе составляет лишь четвертую часть бюджета. Поэтому, несмотря на положительные результаты, достигнутые в области в 2006 г., пока нельзя говорить о самостоятельности муниципальных образований. Но это средние данные по всем муниципальным образованиям Воронежской области. За этими усредненными данными скрываются существенные различия как между муниципальными районами и городскими округами, так и в значительной мере между поселениями. В 2006 г. доходы 3 городских округов в сумме превышали доходы остальных 531 муниципальных образования на 336,3 млн рублей (или на 5,3 %), хотя численность проживающих в них была меньше на 254,5 тыс. человек (или на 19,6 %). В городских округах значительно отличается структура доходов местных бюджетов как от среднеобластных, так и особенно по сравнению со структурой доходов консолидированных доходов муниципальных районов. Так, доля налоговых доходов в структуре доходов городских округов составляет: города Нововоронежа – 65,3 %, Воро-

нежа – 56,5, Борисоглебска – 45,9. В то же время доля налоговых доходов в консолидированных бюджетах муниципальных районов колеблется от 13,6 % в Нижнедевицком районе – до 38,5 % в Поворинском. Исключение составляют Лискинский и Россошанский районы, где Законом Воронежской области «Об областном бюджете на 2006 г.» в бюджете Лискинского района дополнительно закреплено 100 % налога на прибыль организаций и 40 % налога на имущество организаций, собираемых на территории Лискинского района, а в бюджете Россошанского района – 55 % налога на прибыль, собираемого на территории Россошанского района, что позволило значительно повысить долю налоговых доходов в структуре доходов бюджетов этих муниципальных образований. В 2006 г. доля налоговых доходов в консолидированном бюджете Лискинского района составила 74 %, а доля дотации – всего 5,2 % (что в 2,7 раза меньше среднеобластных). При этом доля местных налогов составляла всего 5,5 %, что ниже среднеобластных. В структуре налоговых доходов консолидированного бюджета Лискинского района 154,9 млн рублей (или 22,4 %) составляет налог на прибыль организаций, 36,2 млн рублей (или 5,2 %) – единый налог на вмененный доход, 95,9 млн рублей (или 13,9 %) – налог на имущество организаций, 21,8 млн рублей (или 3,2 %) – налог на игорный бизнес. В Россошанском районе доля налоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета района была самой высокой в области – 79,9 %, из них доля местных налогов составила 8 %, НДФЛ – 19,6 %. Основная часть налоговых поступлений приходится на долю налога на прибыль организаций – 261,3 млн рублей (или 41,8 %), 38,8 млн рублей (или 6,2 %) – на единый налог на вмененный доход, 15,6 млн рублей (или 2,5 %) – на налог на игорный бизнес. В то же время в структуре доходов консолидированного бюджета Поворинского муниципального района, имеющего наибольший удельный вес налоговых доходов среди муниципальных районов области, доля местных налогов – 7,4 %, НДФЛ составляет 22,5 %, единый налог на вмененный доход – 4,3 %, налог на игорный бизнес – 1,5 %. В Нижнедевицком муниципальном районе, с самой низкой долей налоговых доходов в структуре доходов консолидированного бюджета района наибольший удельный вес занимает НДФЛ – 10 млн рублей (или 9 %), местные налоги – 1 млн рублей (или 0,9 %), единый налог на вмененный доход – 2,3 млн рублей (или 2,1 %). В районе объем безвозмездных перечислений составил 91,7 млн рублей

(или 82,5 %), из них половина – дотации. Размер безвозмездной финансовой помощи был почти в 5 раз выше собственных доходов [7].

Проведенный нами сравнительный анализ структуры доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов в свою очередь является также усредненным. Поэтому необходим анализ на уровне муниципальных районов, городских округов и поселений.

В 2006 г. в структуре доходов муниципальных районов доля налоговых доходов колеблется от 10,9 % в Воробьевском до 86 % в Россошанском, неналоговых доходов – от 1,4 % в Терновском до 19,8 % в Верхнемамонском, финансовой помощи из вышестоящего бюджета – от 3,8 % в Лискинском до 86,4 % в Терновском, дотаций – от 3,6 % в Лискинском до 33,0 % в Богучарском муниципальных районах.

Наибольший удельный вес в доходах бюджетов муниципальных районов занимает налог на доходы физических лиц, за исключением Лискинского и Россошанского районов, где налог на прибыль организаций составлял соответственно 29,2 и 53,8 %. Вторым основным налогом является единый налог на вмененный доход. Однако его доля незначительна в структуре доходов бюджетов и колеблется от 1,9 % в Воробьевском до 8,7 % в Павловском муниципальных районах. Доля единого сельскохозяйственного налога не превышает 1 % (за исключением Калачеевского муниципального района). Налог на игорный бизнес также не оказывает существенной роли в формировании доходной части местных бюджетов абсолютного большинства муниципальных районов. Из других налоговых источников необходимо отметить лишь налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых в Павловском (13,6 %) и налог на имущество организаций в Лискинском (18,1 %) муниципальных районах. Неналоговые источники в структуре доходов бюджетов в большинстве муниципальных районов занимают второе место после НДФЛ. Их доля колеблется от 1,4 % в Терновском до 19,8 % в Верхнемамонском муниципальных районах. Наибольший удельный вес в неналоговых доходах занимают доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности. В разрезе муниципальных районов по этому показателю очень большой разброс: от 0,3 % в Терновском до 9 % в Аннинском районах. Среди других неналоговых доходов можно отметить доходы от платных услуг, оказываемых

бюджетными организациями, в Острогожском (5,0 %), Павловском (3,7 %), Рамонском (1,4 %), Россошанском (2,4 %), Семилукском (2,6 %), а также доходы от продажи основных средств в Новохоперском районе (2,9%), Острогожском (2,8%), Павловском (2,6 %).

Однако значительную долю в бюджетах муниципальных районов занимает финансовая помощь из вышестоящего бюджета. Ее доля колеблется от 41,3 % в Павловском до 86,4 % в Терновском муниципальных районах. Исключения составляют Лискинский (3,8 %) и Россошанский (9,8 %) районы, которым в 2006 г. были установлены дополнительные нормативы отчислений от налога на прибыль организаций, а в Лискинском – и от налога на имущество организаций, собираемых на территориях этих районов. Финансовая помощь включает в себя дотации, субвенции и субсидии. Доля дотаций в структуре доходов бюджетов муниципальных районов остается значительной. Она колеблется от 3,7 % в Аннинском до 52,8 % в Кантемировском муниципальных районах.

Таким образом, анализ структуры доходов бюджетов муниципальных районов показал, что абсолютное их большинство по-прежнему находится в зависимости от органов государственной власти субъекта Российской Федерации. В рамках закрепленных за муниципальными образованиями отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов эту проблему не решить. Необходимо на федеральном уровне пересмотреть налоговую систему, закрепив за муниципальными образованиями не менее 50 % налога на имущество организаций и часть налога на прибыль организаций, о чем свидетельствуют показатели Лискинского и Россошанского муниципальных районов.

В городских округах доля собственных доходов значительно выше, чем в муниципальных районах. В 2006 г. собственные доходы городского округа Воронежа составили 82,7 %, Нововоронежа – 77,2 %, Борисоглебского городского округа – 59,8 % (таблица 1).

В структуре доходов бюджетов городских округов доля налоговых доходов составила от 45,9 % в Борисоглебском районе до 65,9 % в Нововоронеже. Основная доля налоговых доходов принадлежит налогу на доходы физических лиц. На втором месте находится единый налог на вмененный доход (за исключением Нововоронежа, где на втором месте – земельный налог).

Структура доходов бюджетов городских округов Воронежской области в 2006 году¹

Наименование доходов	г. Воронеж		г. Нововоронеж		Борисоглебский городской округ	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ, всего	3473,6	56,5	153,5	65,9	152,8	45,9
Налог на доходы физических лиц	2063,6	33,5	73,1	31,4	79,5	23,9
Единый налог на вмененный доход	509,7	8,3	12,1	5,2	34,4	10,3
Единый сельскохозяйственный налог	1,6	0,0	0,1	0,0	0,2	0,1
Налог на имущество физических лиц	38,3	0,6	0,8	0,4	2,2	0,7
Транспортный налог	140,8	2,3	–	–	–	–
Налог на игорный бизнес	211,4	3,4	6,4	2,7	15,3	4,6
Земельный налог	416,0	6,8	58,4	25,1	15,8	4,7
Налог на добычу полезных ископаемых	1,5	0,0	0,006	0,0	0,009	0,0
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОШЛИНА	63,2	1,0	1,7	0,7	4,8	1,4
ЗАДОЛЖЕННОСТЬ ПО ОТМЕНЕННЫМ НАЛОГАМ	27,4	0,4	0,8	0,3	0,5	0,2
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ, всего	1616,5	26,2	26,5	11,4	46,3	13,9
ДОХОДЫ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИМУЩЕСТВА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	797,7	13,0	8,8	3,8	20,4	6,1
Доходы от аренды заемли	422,3	6,9	2,2	0,9	4,9	1,5
Доходы от сдачи в аренду имущества	366,7	5,9	1,3	0,6	0,6	0,2
Доходы от перечисления части прибыли унитарных предприятий	11,7	0,2	0,4	0,2	1,7	0,5
Прочие поступления от имущества	–	–	4,8	2,1	12,5	3,8
Платежи при пользовании лесным фондом	4,4	0,1	–	–	0,1	0,0
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	22,5	0,4	0,9	0,4	0,4	0,1
Доходы от платных услуг бюджетных учреждений	286,8	4,7	9,9	4,2	15,5	4,7
ДОХОДЫ ОТ ПРОДАЖИ МАТЕРИАЛЬНЫХ И НЕМАТЕРИАЛЬНЫХ АКТИВОВ	199,1	3,2	0,8	0,3	7,4	2,2
ШТРАФНЫЕ САНКЦИИ	48,5	0,8	1,0	0,4	2,3	0,7
ПРОЧИЕ НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	257,8	4,2	5,2	2,2	0,2	0,1
ИТОГО СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ	5090,1	82,7	180,0	77,2	199,1	59,8
Финансовая помощь вышестоящего бюджета - всего	1062,6	17,3	53,1	22,8	133,9	40,2
В том числе дотации	59,3	1,0	2,3	1,0	50,6	15,2
ВСЕГО ДОХОДОВ	6152,7	100,0	233,1	100,0	333,0	100,0

¹ Составлено по данным администраций городских округов

Доля местных налогов колеблется от 5,4 % в Борисоглебском городском округе до 25,5 % в Нововоронеже. В структуре неналоговых доходов половину занимают доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Доходы от платных услуг бюджетных учреждений составляют 4,2 – 4,7 %. В структуре финансовой помощи вышестоящего бюджета основную долю занимают субвенции и субсидии. Доля дотаций в бюджетах городских округов Воронежа и Нововоронежа составила 1 %, в Борисоглебском городском округе – 15,2 %.

Таким образом, городские округа в 2006 г. имели достаточно устойчивую финансовую базу, позволяющую решить задачи, возложенные на местное самоуправление. Вместе с тем, и в бюджетах городских округов не предусмотрены средства на развитие муниципальных образований. В рамках действующего бюджетного и налогового законодательства сделать это сегодня весьма проблематично. Это связано, прежде всего, с тем, что отчисление средств от налога на прибыль организаций в муниципальные образования городских округов не предусмотрено. В связи с этим, органы местного самоуправления не заинтересованы в развитии рентабельного производства на своей территории. Кроме того, неблагоприятное влияние на формирование бюджетов городских округов оказывает введение в бюджетное законодательство «отрицательных трансфертов», которые не стимулируют получение дополнительных доходов муниципальными образованиями и которые они будут вынуждены направлять в областной фонд финансовой поддержки муниципальных образований.

Несмотря на отмеченные проблемы бюджетного и налогового законодательства, муниципальные районы и городские округа с началом реформы местного самоуправления значительно улучшили свое финансово-экономическое положение и способны решать не только вопросы местного значения, но и возложенные на них отдельные государственные полномочия.

Достаточно высоким уровнем собственных доходов в Воронежской области обладают городские поселения. В 2006 г. в среднем по городским поселениям Воронежской области в структуре доходов бюджетов налоговые доходы составляли 60,2 %, в том числе местные – 31,8 %. Это самый высокий процент по муниципальным образованиям Воронежской области. В их бюджетах около четверти принадлежит неналоговым доходам. Доля

финансовой помощи составляет 15,4 %, из них дотации – 10,8 %. В отличие от муниципальных районов области уровень дифференциации среди городских поселений не столь велик. Только в четырех муниципальных образованиях доля дотаций в структуре доходов превышает 20 % (Давыдовское, Панинское, Перелешинское и Рамонское). В этих поселениях соответственно доля местных налогов менее 20 %. Абсолютное большинство городских поселений имеют достаточно высокую обеспеченность налоговыми доходами [8].

Однако это всего лишь красивые цифры, характеризующие структуру доходной части бюджета. В то же время за ними не видна реальная картина финансовой обеспеченности муниципальных образований. Проведенный нами анализ бюджетной обеспеченности городских поселений доходами в расчете на одного жителя показал, что в среднем по муниципальным образованиям городских поселений он составляет 1,37 тыс. рублей, что составляет всего лишь 25 % от среднего по Воронежской области.

Еще хуже обстоит положение дел со структурой доходов местных бюджетов в сельских поселениях Воронежской области. В среднем по сельским поселениям Воронежской области в 2006 г. на одного жителя приходилось менее тысячи рублей. Даже такая низкая бюджетная обеспеченность сельских поселений достигается более чем наполовину за счет финансовой помощи вышестоящих бюджетов. При этом доля дотаций местным бюджетам колеблется от 24,5 % в муниципальных образованиях с численностью жителей от 1001 до 2000 человек до 46,2 % в муниципальных образованиях с численностью жителей от 501 до 1000 человек. В структуре доходов бюджетов сельских поселений на долю местных налогов приходится от 11,6 до 25,5 %, при среднем – 15,1 %, НДФЛ – от 16,8 до 37,5 %, при среднем – 30 %. При этом доля налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов составила менее 1/3 и была ниже размера дотаций. Превышение доли налогов над дотациями было в группе муниципальных образований с численностью жителей от 1001 до 2000 человек и свыше 3000 человек. Но это средние данные. Если посмотреть по конкретным муниципальным образованиям, то здесь разница существенная.

Так, например, объем дотаций по сельским поселениям Воронежской области с численностью жителей до 500 человек превышал сумму налоговых доходов в 2,7 раз, а собственных доходов – в 3,9 раз, в Краснореченском сельском поселении

Грибановского района, соответственно в 11,1 и 18 раз, в Скупопотуданском сельском поселении в 18,9 и 207 раз и Андреевском сельском поселении Нижнедевицкого района в 11,5 и 23,3 раза, Поповском сельском поселении Терновского района в 8,9 и 14,3 раза [9].

В 2007 г. существенных изменений в бюджетной обеспеченности муниципальных образований не произошло. По данным Контрольно-счетной палаты Воронежской области за 1-е полугодие 2007 г. перечень налоговых и неналоговых доходов, закрепленных за местными бюджетами, не обеспечивает финансовыми источниками расходные полномочия органов местного самоуправления в полном объеме.

За первое полугодие 2007 г. финансовая помощь со стороны вышестоящего бюджета выросла на 36 % и составила 4261 млн руб., а собственные доходы – 448 млн рублей. В Россошкинском сельском поселении Репьевского района за первое полугодие 2007 г. собрали 4 тыс. рублей собственных доходов, а израсходовали 270 тыс. руб. (т. е. в 68 раз больше) [10]. В этом поселении проживает более 500 жителей. Для сравнения в 2006 г. было собрано 53 тыс. руб. собственных доходов, а финансовая помощь составила 633 тыс. руб. (т. е. превышала в 11,9 раз).

Подводя итоги проведенного нами исследования, можно сделать следующие выводы.

1. Реформа местного самоуправления в России, начатая с принятием Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», дала свои положительные результаты. В доходах бюджетов муниципальных образований муниципальных районов и городских округов Воронежской области возросла доля налоговых доходов и снизилась доля финансовой помощи. В то же время доля местных налогов и сборов остается незначительной. Несмотря на положительные тенденции, связанные с увеличением доходной части бюджетов муниципальных образований, велика дифференциация по видам муниципальных образований. В 2006 г. значительно улучшилась финансовая база городских округов, которые обладают достаточно высоким уровнем собственных доходов. Только муниципальные районы и городские округа имеют достаточно стабильную экономическую основу (в рамках действующего законодательства), позволяющую решать не только вопросы местного значения, но и выполнять отдельные государственные полномочия. В то же время су-

ществуют серьезные различия между муниципальными районами, городскими и особенно сельскими поселениями. Абсолютное большинство сельских поселений не в состоянии выполнять возложенные на них полномочия. По данным администрации Воронежской области в 2006 г. сельские поселения самостоятельно осуществляли всего 9 полномочий из 30. Остальные осуществлялись муниципальными районами либо не осуществлялись никем.

2. Местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) не могут стать основой формирования местных бюджетов, т. к. их доля в структуре доходной части бюджетов остается незначительной. Теоретически эти налоги являются хорошим финансовым ресурсом для пополнения бюджетов поселений, но практически резкого увеличения доходов бюджетов пока нет и в ближайшее время не предвидится. Основные причины: во-первых, то, что право собственности граждан зачастую не оформлено надлежащим образом; во-вторых, большое количество незавершенного строительства, особенно в городских округах и городских поселениях; в-третьих, недостаточное внимание налоговых органов к сбору местных налогов из-за сокращения числа налоговых инспекций. Сегодня не во всех муниципальных районах есть налоговые инспекции.

3. Повышение экономической основы местного самоуправления муниципальных образований возможно только за счет изменения налогового и бюджетного законодательства. Необходимо увеличить процент отчислений в бюджеты муниципальных образований поселений от налога на доходы физических лиц, закрепить за муниципальными образованиями процент отчислений от налога на прибыль организаций и от налога на имущество организаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. См. подробнее: *Агибалов Ю. В.* Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю. В. Агибалов. – Воронеж : Воронежская областная типография – издательство им. Е.А. Болховитинова, 2008. – 182 с.

2. См.: *Автономов А.С.* Финансовые основы местного самоуправления в современной России / А. С. Автономов // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации : сб. науч. тр. [под ред. А.В. Иванченко]. – М. : Юриспруденция, 2004. – С. 281.

3. См. подробнее: *Агибалов Ю. В.* Экономико-организационные основы местного самоуправления и основные направления их развития : монография / Ю. В. Агибалов. – Воронеж : ВГУ, 2005. – с. 112—133.

4. См.: Закон Воронежской области от 28.12.2005 г. № 97-ОЗ «Об областном бюджете на 2006 год» // Коммуна. – 2005. – 30 декабря.

5. См.: Коммуна. – 2005. – 22 ноября.

6. См. подробнее: *Агибалов Ю. В.* Экономические основы местного самоуправления: теория и практика / Ю.В. Агибалов. – Воронеж : Воронежская областная типография – издательство им. Е.А. Болховитинова, 2008. – С. 105–127.

7. См.: Там же. – С. 112–113.

8. См.: Там же. – С. 175–177.

9. См. Там же. – С. 121.

10. См.: *Бобров И.* Где пролегла налоговая грань / И. Бобров // Воронежский курьер. – 2007. – 11 сентября.

LITERATURE LIST

1. See more detail: *Agibalov Ju.* The local government economic basis: theory and practice / Ju. Agibalov. – Voronezh : The Voronezh regional press – Bolhovitinov publishing house, 2008. – 182 p.

*Ю. В. Агибалов, руководитель аппарата Воронежской областной думы, кандидат экономических наук, доцент,
394018, г. Воронеж, ул. Кирова, 2,
телефакс (4732) 77-83-94,
postoffice@vrnoblduma.ru*

2. See: *Avtonomov A.* The local government financial basis in modern Russia / A. Avtonomov // The local government constitutional and legislative basis in Russian Federation : scientific articles [edited by A. Ivanchenko]. – M. : Jurisprudence, 2004. – P. 281.

3. See more detail: *Agibalov Ju.* The local government economic-organizing basis and main directions of its development : monograph / A. Avtonomo. – Voronezh : VSU, 2005. – P. 112–133.

4. See: The Voronezh regional law of 28.12.2005 y. № 97-ОЗ «The regional budget for 2006 year» // Kommuna. – 2005. – December 30.

5. See: Kommuna. – 2005. – November 22.

6. See more detail: *Agibalov Ju.* The local government economic basis: theory and practice / Ju. Agibalov. – Voronezh : The Voronezh regional press – Bolhovitinov publishing house, 2008. – P. 105–127.

7. See: In the same place. – P. 112–113.

8. See: In the same place. – P. 175–177.

9. See: In the same place. – P. 121.

10. See: *Bobrov I.* The taxes' border / I. Bobrov // Voronezh Courier. – 2007. – September 11.

*J. V. Agibalov, the Head of the Voronezh Regional Duma staff, the candidate of economic science, associate professor,
2, Kirov St., Voronezh, Russia, 394018,
Tel./fax: (4732) 77-83-94,
postoffice@vrnoblduma.ru*