

БЮДЖЕТ ЕКАТЕРИНБУРГА: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ, СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ. ПУТИ РОСТА ДОХОДНОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ЗА СЧЕТ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ И СБОРОВ

Качанова Е. А.¹

¹ Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Качанова Е. А. Бюджет Екатеринбурга: ретроспективный, структурный анализ. Пути роста доходной базы муниципальных образований за счет местных налогов и сборов // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 2. С. 15–24. EDN OLOKSC.

АННОТАЦИЯ:

Система местных налогов и сборов в российском фискальном федерализме имеет большую историю и практику, эволюционируя под изменяющиеся социально-экономические условия в задаче обеспечения себестоимости муниципальных благ и услуг. Данная статья посвящена некоторым теоретическим и практическим вопросам реализации налоговых полномочий органов местного самоуправления, оценке значимости данной деятельности для самостоятельности института местного самоуправления и пополнения доходной базы местных бюджетов. Методологическую базу исследования составили гипотезы и правила функциональной и пространственной организации местных бюджетов. Информационной базой статьи послужили раритетные фискальные документы о местных налогах и сборах города Екатеринбурга, контрольные показатели проектов бюджета городского округа, полученные автором из официальных источников. В качестве выводов исследования определены пути оптимального соответствия доходов, поступающих в местные бюджеты в виде собственных и расщепляемых налогов в условиях социально-экономической неопределенности. Бюджет города Екатеринбурга в своей историографии показывает большой опыт реализации муниципальной фискальной политики и финансовой автономии, что позволяет актуализировать затрагиваемые проблемы в ключе реформирования налоговой системы России и обеспечения доходами местного самоуправления.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: критерии разграничения доходных источников, уровни власти, местные налоги и сборы, структура доходов Екатеринбурга, структура расходов Екатеринбурга.

Введение

Как известно, история развития института финансов муниципальных образований тесно связана с историей развития института местного налогообложения как ключевого источника доходной базы местного бюджета, его адаптации под изменяющиеся расходные обязательства местного самоуправления. Налоговая политика публично-правовых образований в системе фискального федерализма, определение элементов налоговых полномочий того или иного уровня публичной власти так или иначе отражаются на доходном потенциале территории, деловой активности субъектов муниципальной экономики, регулировании процессов соци-

ально-экономического развития в рамках местного сообщества. Налоги – это основной фискальный ресурс публичного управления и одновременно это значимые, периодические расходы налогоплательщиков, взимаемые как напрямую, так и косвенно, поэтому современная ситуация ограниченности бюджетных ресурсов формирует особое внимание к проблемам закрепления налогов по методу их установления, оценке налоговой базы локальных территорий и эффекта от установления налогов и иных обязательных платежей, определении их роли в обеспечении функций муниципалитета.

Цель научной публикации – анализ бюджета города Екатеринбурга как развитой городской агло-

мерации с позиции ретроспективы изменения его правового статуса и оценки значимости установленных местных налогов и сборов для эффективности муниципального управления.

Объект исследования – раритетные фискальные документы и муниципальные правовые акты о бюджете города Екатеринбурга на базе последних четырех финансовых лет, 2020–2023 гг.

Задачи публикации:

- обобщение теоретических гипотез и правил обоснования принципов разграничения источников доходов между публично-правовыми образованиями в фискальном федерализме, уточнение экономических критериев местных налогов и сборов;
- анализ структуры и цифровых показателей бюджета города Екатеринбурга в ретроспективе более 100 лет назад и в современных условиях для оценки видов и доли местных налогов и сборов;
- обоснование направлений роста доходной базы местных бюджетов в реализации налоговых полномочий органов местного самоуправления.

Методология и эмпирическая база

Методами исследования послужили ретроспективный, структурный анализ проектов бюджета Екатеринбурга, полученные автором из раритетных исторических документов и официальных источников.

Анализ

Функциональная и пространственная организация местного бюджета, как основы финансов муниципальных образований в федеративном государстве, строится на ряде теоретических гипотез и правил [1, 2].

1. Гипотеза эксплуатации города его пригородами, теория внешних эффектов: местные власти при предоставлении общественных благ начинают ориентироваться на платежеспособный спрос со стороны соседних общин. При этом муниципалитет, производя услуги для своих жителей и взимая с них налоги, невольно приносит пользу жителям других муниципалитетов, не получая от них никакой финансовой компенсации.

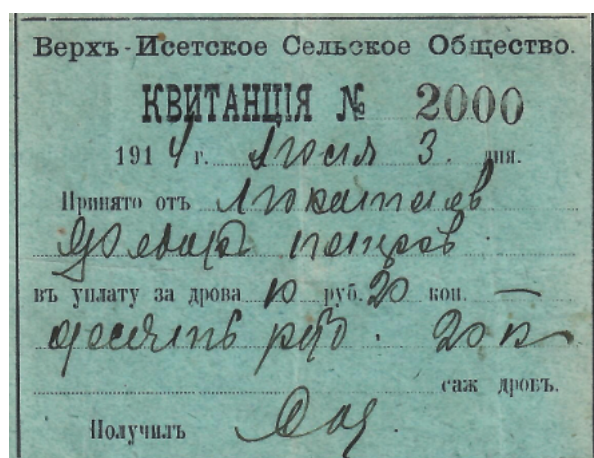


Рис. 1. Сбор за дрова (1914 г.).

2. Правило аллокации: расходы местного бюджета должны включать только те задачи и услуги, предоставление которых частным сектором затруднено или невозможно; соответствовать предпочтениям местного сообщества; предоставляться с наименьшими затратами.

3. Принцип получаемых выгод: плата (в виде коммунальных платежей или налогов) взимается в эквиваленте предоставляемых муниципальных услуг и носит приоритетный характер по отношению к другим источникам их финансирования.

4. Настоящими местными налогами считаются только те, которые вводятся (отменяются) местными властями; имеют ставки, устанавливаемые местными властями; собираются на местном уровне; подлежат зачислению в местный бюджет. Законы по поводу местного налогообложения должны приниматься на самом высоком уровне и на долгосрочную перспективу. С позиции расширения налоговой базы, муниципалитеты должны быть заинтересованы в привлечении на свою территорию не только населения, но и промышленных предприятий-налогоплательщиков.

5. Гипотеза финансовой самостоятельности муниципалитета: недостаток собственных финансовых ресурсов на местном уровне является проявлением «вертикального фискального дисбаланса». Предоставляемые в рамках финансового выравнивания дотации являются несвязанными трансфертами, «дешевыми деньгами» а, субсидии, субвенции, в свою очередь, связанными. Все вертикальные трансферты, в первую очередь федеральные и региональные налоги, ведут к оттоку средств из муниципалитетов экономического роста, которыми, как правило, являются городские агломерации в широкой интерпретации.

6. Финансовый потенциал муниципалитета, в первую очередь, рассматривается как обеспеченность его налоговыми ресурсами – налоговый потенциал. Для оценки расходных потребностей и налогового потенциала нельзя использовать фактические данные – только нормированные. Для оценки расходов используется понятие потребность, для доходов – потенциал.

Из вышеприведенных правил вытекают два важнейших критерия разграничения доходных источников между уровнями власти [3].

Критерий достаточности: доходы бюджета соответствующего уровня должны быть достаточны для осуществления задач общественного характера. Наиболее слабым из всех уровней власти является положение муниципальных властей, которые оказываются в зависимости одновременно и от федерации, и от региона. Вышеупомянутый вертикальный фискальный разрыв вызван неправильным разграничением налоговых доходов между уровнями власти. Показателем разрыва может быть высокий уровень долгового финансирования и излишне высокая доля трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Критерий самостоятельности: местная власть должна самостоятельно определять объем и структуру тех доходов и расходов, которые по своей сущности подходят для муниципального уровня. Степень финансовой независимости муниципалитета определяется его возможностью: самостоятельно определять размер доходных поступлений в свой бюджет; самостоятельно планировать затраты на осуществление местных задач, обеспечивая их преимущественно за счет местных платежей и сборов.

Таким образом, нам представляется, что источники доходов местного бюджета по реальной возможности их привлечения органами местного самоуправления можно разделить на ряд групп исходя из иерархии самостоятельности.

- Компенсационные (коммунальные) платежи за осуществление муниципальных услуг и пользование объектами муниципального имущества (арендные платежи). Финансовая самостоятельность местной власти не ограничивается, если компенсация составляет 100 %.

- Трансферты целевого назначения, выделяемые для осуществления целевого проекта и требующие долевого финансирования, что заметно ограничивает свободу принимающей стороны.

- Трансферты целевого назначения, не требующие долевого финансирования. Нам кажется, что самостоятельность местных властей может расширяться за счет возможности взять на себя исполнение дополнительных задач, если они представляют интерес для местного сообщества.

- Трансферты общего назначения. Выравнивающие трансферты обладают большой степенью автономии, но органы самоуправления никак не могут влиять на их объем иначе, чем лоббировать свои финансовые интересы в региональных парламентах и администрациях.

- Разделение федеральных или региональных налогов в соответствии с количеством населения, численностью занятых или иным аналогичным показателям. Этот вариант лучше предыдущего, поскольку фиксированная доля муниципалитета гарантирована федеральным законом на несколько лет.

- Местные налоги за счет закрепления права на введение и отмену налога (налоговая инициатива). Данный источник означает полную автономию в проведении политики доходов, т.к. самостоятельно принимаются решения о целесообразности и размере привлекаемых доходов.

Как видим, местные налоги находятся в самом низу шкалы самостоятельной политики доходов местных органов власти. Тем не менее даже если местная власть может самостоятельно устанавливать лишь размер налоговой ставки или сроки уплаты, это лучше для финансовой автономии, чем любой вид межбюджетных трансфертов, поскольку муниципалитеты не оказывают никакого влияния ни на условия, ни на объем их предоставления.

Компенсационные платежи и сборы представляют собой ядро понятия финансовой автономии местной власти. Ситуация, при которой местные власти самостоятельно определяют размер доходных поступлений, привязывая их к размеру расходов (доходы полностью принимают характер эквивалента за предоставление услуги), полностью согласуется с принципом территориального соответствия. Принцип эквивалентности подразумевает, что плата за предоставление определенной услуги взимается с тех жителей, которые получают выгоду от ее использования. Размер взимаемых платежей зависит от объема предоставляемых услуг на основании издержек.

В России местные платежи и сборы пока еще играют незначительную роль при формировании доходной части местных бюджетов, их доля не превышает 5–8 %¹. Частично это объясняется невысокими доходами основной части населения, на фоне которого повышение уровня самоокупаемости локальных услуг кажется маловероятным. С другой стороны, такая ситуация имеет и свои исторические корни, поскольку такой вид финансирования локальных благ использовался неактивно. Должно пройти время, чтобы население и организации начали свыкаться с мыслью о повышении местных платежей и сборов.

¹ Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления. Материалы к заседанию Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания РФ. Москва, 2022. URL: <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBWYjx6dRDc3c.pdf> (дата обращения: 12.05.2023).

ПЛАТЕЖНАЯ КНИЖКА № 3694

на уплату ренты и налога со строений за 192 ²²/₁₀ г.

Фамилия владельца земельного участка (строения) Пущаков
Василий Иванович

Местонахождение владения _____
 Местонахождение строения _____
 Адрес платежной книжки Наб. Фаб. Машин. 1114

	Основание обложения		Подлежащие уплате		
	Площадь владения	Ставка	Оклад	Сроки уплаты	Сумма к уплате в срок
<u>Общий</u>	<u>Квартира</u>	<u>10-15</u>	<u>25/10</u>		<u>10.15</u>
Рента	<u>80 кв. м</u>	<u>12.0</u>	<u>21-42</u>	<u>25/10</u>	<u>26.40</u>
	<u>101 кв. м</u>	<u>8</u>	<u>18-88</u>	<u>5/10</u>	<u>14.20</u>
	<u>236 кв. м</u>		<u>40-60</u>		
<u>Особый</u> Налог со строений	<u>Квартира</u>	<u>10-60</u>	<u>25/10</u>		<u>10.60</u>
	<u>42 кв. м</u>	<u>10%</u>	<u>42-41</u>	<u>25/10</u>	<u>14.81</u>

Инспектор по прямым налогам _____
 участка Свердловский уезда _____ губернии _____

Рис. 2. Рента и налог со строений (1930 г.).

Таблица 1 — Экономические критерии местных налогов

Принципы налогообложения	Критерии местных налогов	
	оценка на федеральном уровне	оценка на муниципальном уровне
1) фискальная доходность и дешевизна взимания (оценка чистых поступлений по налогу в бюджет и издержек на его взимание)	1) осязательность (налоговое бремя должно распространяться по возможности на максимальное число местных налогоплательщиков)	1) предотвращение вынужденных миграций (местные налоги не должны влиять на выбор места жительства и размещение предприятий на территории)
2) эффективное размещение ресурсов общественного сектора (налоги взимаются как плата за комплекс общественных благ)	2) принцип местного происхождения (объект налогообложения должен быть связан с территорией)	2) гибкость (местные власти должны обладать минимальными компетенциями в области налогообложения – право устанавливать ставку)
3) экономический рост (налоги способствуют экономическому росту)	3) баланс интересов (местные налоги вводятся как для физических, так и для юридических лиц)	3) соответствие налогового потенциала расходным потребностям (местными должны быть те налоги, разделение поступлений по которым между отдельными муниципалитетами максимально соответствует разграничению расходных полномочий)
4) социальная справедливость (налоги способствуют справедливому распределению доходов)	4) невосприимчивость к изменениям конъюнктуры (невосприимчивы к колебаниям национальной экономической конъюнктуры)	4) учитывают дифференциацию местного населения по уровню доходов

Источник: скорректировано автором на основе Штимул Г. Местное самоуправление. Сборник международных терминов из области права и управления. ФРГ, Мюнхен: Баварская школа управления. Корпорация публичного права, 1995. 209 с.

Безусловно, важнейшим источником доходов для местного самоуправления являются налоги. Мировая практика показывает, что в федеративных государствах, как правило, параллельно существует несколько различных систем вертикального разделения налоговых доходов между уровнями власти:

- раздельная система закрепления налогов. При ней вид местных налогов определяется на высшем уровне, муниципалитеты имеют право самостоятельно вводить и отменять эти налоги на своей территории и получать доходы от их поступлений;
- налоговый союз: поступления по налогам разделяются между несколькими уровнями власти в соответствии с установленными пропорциями. Система характеризуется недостаточным уровнем независимости его участников.

Какая бы система вертикального разделения налоговых доходов ни применялась, эффективность местного налогообложения, на наш взгляд, должна опираться на ряд экономических критериев местных налогов (табл. 1).

Таким образом, критерии разделения налоговых полномочий между уровнями публично-правовых образований указывают, что местному самоуправлению целесообразно передавать налоги, отвечающие требованиям:

- их налоговая база равномерно размещена на территории;
- мобильность базы относительно невысока;
- органы местного самоуправления имеют возможность реально влиять на базу налогообложения и собираемость налогов;
- органы местного самоуправления могут самостоятельно прогнозировать собственные налоговые доходы на длительный период и осуществлять долгосрочные программы развития;
- такие налоги повышают стимулы муниципальных образований к увеличению собираемости налогов и развитию имеющейся на территории налоговой базы.

Далее рассмотрим, как реализуются данные правила и критерии в отношении бюджета города Екатеринбурга в ретроспективе более чем 100 лет назад и в современных условиях.

Результаты. Бюджет города на начало XX века, утвержденный как смета городского самоуправления уездного города, имел положительный баланс. В структуре источников бюджета 52 % составляли доходы местного самоуправления, при этом доля местных налогов и платежей обеспечивала 21 %, доля доходов от городского имущества (торговые помещения, лесной склад, скотобойня, земли) – 31 %. Большую долю из местных налогов и платежей составляли налоги на имущество граждан, коммунальные платежи за воду, право заниматься промыслами. Крупные направления расходов бюджета уездного города имеют поистине народную направленность: образование – 18 %; здравоохранение – 15 %; ремонт и благоустройство (включая содержание городской свалки и ассенизаторов, поддержание чистоты на городских площадях, улицах, устройство общественных садов, дренажных систем, развитие уличного освещения, мощение улиц и площадей) – 23 %; охрана правопорядка и защита от пожаров – 18 % (табл. 2).

Таким образом, бюджет уездного города Екатеринбурга начала XX века отражает высокую финансовую самостоятельность и достаточность доходной базы местного самоуправления, в т.ч. через механизм местных налогов и коммунальных платежей.

В ниже представленной таблице будут приведены наименования местных налогов и сборов, плательщиком которых признаются физические лица, применяемые на территории города Екатеринбурга и ряда близлежащих муниципалитетов в период с 1911–1950 гг. Период выбран достаточно произвольно на основании имеющихся фискальных документов, но он объединяет ряд экономических эпох: царская Россия, Октябрьский переворот, новая эко-

Таблица 2 — Смета доходов и расходов городского самоуправления г. Екатеринбурга, 1901 г.

Доходы	Сумма, руб.	Уд. вес, %
Доходы		
1. Доходы местного самоуправления	151373	52
1.1. Налоги и платежи:	59497,5	21
– налог на недвижимое имущество граждан на основе ежегодной оценки (1 % от стоимости)	10000	3,4
– отчисления за выдачу промысловых свидетельств (торговля, извозчики, питейные заведения)	48264,5	17
– платежи за владение лошадьми, собаками	3000	1
– плата водовозов за право доставки воды жителям	500	0,2
1.2. Доходы от использования городского имущества:	91875	31
– арендная плата за торговые помещения, доходы от городских земель (для заготовки дров, торфа, производства кирпича)	90375	31
– прибыли лесного склада, скотобойни	1500	0,4
2. Доходы государства:	139728	48
Итого:	291101,55	100
Расходы		
1. Здравоохранение (городская больница, родильный дом, микроскопическая станция)	52383	18
2. Народное образование (десять начальных училищ, гимназия, реальное училище, художественно-промышленная школа)	42197	14,5
3. Содержание свалки мусора, ассенизаторов	23281	8
4. Администрация города	32011	11
5. Ремонт и благоустройство мостовых, бульваров	43653	15
6. Полиция	29101	10
7. Пожарная команда	23281	8
8. Другие расходы	45107,60	15,5
Итого:	291017,55	100
Баланс бюджета:		
	+ 84	

Рассчитано автором на основе раритетных фискальных документов из частной коллекции М. А. Качанова.

Таблица 3 — Перечень местных налогов и сборов с физических лиц, установленных в г. Екатеринбурге и муниципалитетах Свердловской области, 1911–1950 гг.

Наименование налога, налоговый период, администратор	Год	Размер. руб.
1. Сбор за убой на городской бойне скота (за 1 КРС, Екатеринбургская городская управа)	1911	0,55
2. Городской оценочный и земской сбор с имущества (продажа полукаменного 2-этажного дома, флигеля, службы и бани на 2-й Береговой улице – 260 руб.)	1913	8,18
3. Земской сбор с недвижимого имущества (год, Екатеринбургская уездная земская управа)	1914	5,73
4. Сбор за собаку (Екатеринбургский Городской комиссариат финансов)	1918	5
5. Налог со строений (Губфинотдел)	1922	5,79
6. Городской сбор за лошадь (Екатеринбургский коммунальный отдел)	1922	20
7. Городской сбор за корову за первое полугодие (Екатеринбургский коммунальный отдел)	1922	300 (галолирующая инфляция)
8. Земельная рента за придомовую территорию (Свердловский окружной фин. отдел)	1925	5,91
9. Земельная рента и налог со строений (налоговый период – год, Отдел по прямым налогам г. Свердловска)	1930	Рента – 50,75 Налог – 53,10
10. Сельхозналог для колхозников (семья из 6 чел., четверо нетрудоспособных)	1938 1939	24,50 27,30
11. Самообложение – за год (Председатель сельсовета)	1938	20
12. Сельский культ сбор для колхозников (Райфин отдел)	1939	26
13. Сбор на право сенокосения в лесах СССР за 15 гектаров (Управление лесного хозяйства, Ревдинский лесхоз)	1950	21
14. Сбор с владельцев скота (корову, нетель) и транспортных средств (лошадь, велосипед, мотоцикл и др.) (Ревдинский РайгортФО)	1950	За корову – 30

Сгруппировано автором на основе раритетных фискальных документов из частной коллекции М. А. Качанова

номическая политика, период построения административно-командной экономики. Эволюция местных налогов позволяет оценить самостоятельность местного самоуправления в выборе объектов налогообложения, показать связь между платежами

местного населения от различных видов дохода, имущества, пользования объектами муниципального имущества и локальными благами (табл. 3).

Как видно, в списке преобладают сборы – целевые разовые платежи, оплата которых означает

Таблица 4 — Структура доходов бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» на 2020–2023 гг.

Статья доходов	2020		2021		2022		2023	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
1. Налоговые доходы:	20638,5	43,5	18781,9	39,8	22344	39,6	25425,8	39,6
– НДФЛ	9197	19,4	9416,7	20	11487,5	20,5	13554,6	21
– акцизы	2368	5	2379,8	5	2631,7	5	2806	4,5
– ЕНВД	995	2,1	204	0,4	—	—	—	—
– налог в связи с УСНО	3165	6,7	2587,8	5,5	3439,6	6,1	4068,8	6,4
– налог в связи с ПСНО	151	0,3	172	0,3	314	0,6	436	0,7
– единый сельскохозяйственный налог	34	0,01	18	0,01	5,8	0,01	22,7	0,03
– налог на имущество физ. лиц	1189	2,5	1246,6	2,6	1033,8	2	1092,7	1,7
– земельный налог	3210	6,8	2406	5	3084,7	5,5	3098	4,8
– государственная пошлина	329	0,78	351	0,7	347	0,7	347	0,5
– задолженность по налогам	0,025	0,001	0,01	0,001	0,01	0,001	0,01	0,001
2. Неналоговые доходы:	4352,3	9,2	4630,4	9,8	4472,9	7,9	4377,6	6,8
– доходы от исп. муниципального имущества	2949	6,2	2964	6,3	3077,6	5,4	2897,8	4,5
– доходы от оказания услуг, компенсации затрат	257	0,5	285	0,5	265	0,4	287	0,4
– платежи при польз. природными ресурсами	20,3	0,1	87,9	0,2	12,5	0,02	25,4	0,02
– доходы от продажи матер. и немат. активов	1077	2,3	1105	2,3	1064	2	1095	2
– штрафы, санкции	46	0,09	126	0,09	53	0,09	67	0,09
– прочие	3	0,007	62,5	0,007	1,8	0,007	5,4	0,007
3. Безвозмездные поступления:	22415	47,3	23750,8	50,3	29590,9	52,45	34441	53,6
– субвенции	15312	32,3	15986	32,3	17893,9	31,7	20113,6	31,3
– субсидии	6659	14,1	6983,7	14,1	11419,8	20,2	12328	19,2
– прочие безвозмездные	444	0,9	781	0,9	277	0,55	1999	3,1
Итого:	47406	100	47166	100	56408,5	100	64244	100

Источник: **1)** О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 17.12.2019 № 55/27; **2)** О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 22.12.2020 № 37/45; **3)** О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 21.12.2021 № 47/64; **4)** О бюджете муниципального образования «город Екатеринбург» на 2023 год и плановый период 2024 и 2025 годов : Решение Екатеринбургской Городской Думы от 20.12.2022 № 60/83 // Официальный сайт Екатеринбургской Городской Думы. URL: <https://egd.ru/pravovye-akty/resheniya-ekb-dumy/> (дата обращения: 1) 11.01.2020; 12.01.2021; 20.11.2022; 12.01.2023).

выполнение юридически значимых действий в отношении плательщика, основанием выступает владение домашними животными, отдельные виды услуг. Налоги представлены только по двум объектам строения и сельскохозяйственный налог. Использовалась также земельная рента в рамках владения, распоряжения придомовой территорией и объектами недвижимости. Размеры сборов составляли достаточно высокую сумму: 1913 г. на ряд объектов частного имущество – 8,18 руб.; 1918 г. за собаку – 5 руб.; 1922 г. за лошадь – 20 руб.; 1930 г. земельная рента и налог со строений – 50,75 руб. и 53,1 руб. соответственно. Администрировались налоги на территории города – управами и отделами в составе органов местного самоуправления. Большая часть представленных сборов утеряна в эволюции налогового администрирования.

Бюджет современного города Екатеринбурга будет проанализирован за последние четыре года на базе проектов, утверждённых как муниципально-правовые акты. Структурный анализ предполагает оценку доходных источников, включая собственные налоговые и неналоговые, безвозмездные поступления от иных бюджетов и организаций; выставление приоритетов расходов в рамках разделов и подразделов функций местного самоуправления с оценкой удельного веса затрат (табл. 4).

Представленные данные по структуре доходных источников в разрезе отдельных статей за анализируемый период позволяют отметить увеличение удельного веса безвозмездных поступлений в бюджете города от 47,5–53,6 %; снижение удельного веса налоговых доходов от 43,5–39,6 %; уменьшение доли неналоговых доходов от 9,2–6,8 %. Тенденция характеризует сокращение нормативов отчислений по налоговым доходам местного бюджета в пользу вышестоящих, т.к. налоговый потенциал г. Екатеринбурга за анализируемый период вырос, и, соответственно, возросла доля финансовой поддержки вышестоящих бюджетов в рамках финансового обеспечения делегированных государственных полномочий и софинансирования объектов социальной инфраструктуры. В составе налоговых поступлений преобладают отчисления от федеральных налогов (вместе с налогами на совокупный доход упрощенная система налогообложения, патентная система налогообложения, единый сельскохозяйственный налог) – от 34,3–33,1 %, при явном лидерстве налога на доходы физических лиц (НДФЛ). Доля поступлений от двух местных налогов за указанный период сократилась 9,3–6,5 %, при преобладании поступлений от земельного налога, хотя объекты недвижимого имущества в частной собственности граждан на территории города

564

ИЗВѢЩЕНІЕ.

Екатеринбургская Уѣздная Управа симъ извѣщаетъ Васъ, что для обложенія земскими сборами по *новымъ* нормамъ, выработаннымъ на основаніи закона 8 іюня 1893 года принадлежащаго Вамъ недвижимаго имущества, состоящаго изъ ~~дома~~ *лавки* ~~съ издворными постройками~~ и находящагося въ г. *Екатеринб.* по ул. *Хлебн. м. Корпус* подъ № *8* ею опредѣлена доходность въ *1296х* руб. и цѣнность въ *359, 20х* руб.

Болѣе подробно ознакомиться съ данными, послужившими къ установленію этихъ цифръ доходности и цѣнности Вы можете лично въ Уѣздной Управѣ ежедневно отъ 10 до 2 час. дня (кромѣ дней неприсутственныхъ).

Возраженіе противъ выведенной оцѣнки можетъ быть заявлено Вами въ теченіе 3-хъ мѣсячнаго срока, считая таковой съ *Июля* сего года и должно быть подано въ Уѣздную Оцѣночную Комиссію чрезъ Уѣздную Управу.

Предсѣдатель Управы А. М. Симоновъ.

Извлеченіе изъ закона 8 іюня 1893 года.

89. Объ исчисленной Земскою Управою доходности каждаго отдѣльнаго недвижимаго имущества посылается владѣльцу или его уполномоченному особое извѣщеніе по мѣсту нахожденія имущества или по заявленному владѣльцемъ мѣсту жительства. 1893 г. 8 іюня прав., ст. 33.

90. По окончаніи производства всѣхъ оцѣнокъ отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ (ст. 85) составляется общій сводъ сихъ оцѣнокъ, о чемъ публикуется въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ. Означенный сводъ можетъ быть обозрѣваемъ всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ. Тамъ же, прав., ст. 34.

91. Возраженія противъ оцѣнокъ отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ могутъ быть заявляемы въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня упомянутой въ ст. 90 публикаціи. Возраженія эти подаются въ Оцѣночную Комиссію черезъ Уѣздную Земскую Управу. Тамъ же, прав., ст. 35.

92. Уѣздная Оцѣночная Комиссія, по разсмотрѣніи возраженія и по повѣркѣ его, въ случаѣ надобности, посредствомъ осмотра владѣнія на мѣстѣ чрезъ своего члена, въ присутствіи сосѣднихъ владѣльцевъ, постановляетъ рѣшеніе и объявляетъ его лицу, подавшему возраженіе, порядкомъ, указаннымъ въ ст. 89. Тамъ же, прав., ст. 36.

93. На постановленіе Уѣздной Оцѣночной Комиссіи (ст. 92) можетъ быть подана, въ мѣсячный, со дня объявленія онаго срокъ, жалоба Губернской Оцѣночной Комиссіи. Тамъ же, прав., ст. 37.

94. О состоявшемся рѣшеніи Губернской Оцѣночной Комиссіи посылается увѣдомленіе лицу, подавшему жалобу, порядкомъ, указаннымъ въ ст. 89. Тамъ же, прав., ст. 38; 1899 янв. 18, собр. узак. 397, I, ст. 1.

95. На рѣшеніе Губернской Оцѣночной Комиссіи (ст. 94) въ шестинедѣльный со дня объявленія онаго срокъ, можетъ быть подана жалоба Министру Финансовъ, въ случаѣ нарушенія при оцѣнкѣ установленныхъ для сего правилъ. 1893 іюня 8 (9744) прав., ст. 39.

Рис. 3. Земской сбор на имущество (1893 г.).

Таблица 5 — Структура расходов бюджета муниципального образования «город Екатеринбург» на 2020–2023 гг.

Статья доходов	2020		2021		2022		2023	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
1. Общегосударственные вопросы	3293	6,7	3424,8	7	3773,7	6,5	4615,7	6,9
2. Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	176	0,4	150	0,3	174	0,3	209	0,3
3. Национальная экономика	9804	19,9	9632	19,7	13846,8	24	17386,8	26
4. ЖКХ	2851	5,8	2766	5,7	3333	6	3149,6	5
5. Охрана окружающей среды	128	0,3	119,9	0,2	289	0,5	199	0,3
6. Образование	25407	51,6	26185	53,6	27099,8	46,7	32118,6	48,6
7. Культура, кинематография	1530	3	1335	2,7	1543,8	2,7	1968	3
8. Здравоохранение	1103	2	12,5	0,02	—	—	—	—
9. Социальная политика	3920,5	9	3721	9	4024	6,6	4192	6,3
10. Физическая культура и спорт	1181	2	1377	1,5	3864	6,5	2283	3,4
11. СМИ	112	0,3	95	0,2	99,7	0,2	107,4	0,2
12. Обслуживание гос. и муницип. долга	1	0,002	0,77	0,002	0,5	0,0008	0,389	0,006
Итого:	49282	100	48820	100	58049	100	66230	100
Дефицит:	1876	4	1655	7,1	1640	3	1986	6,7

Источник: см. источник к табл. 4.

имеют высокую кадастровую стоимость и большой, разнообразный объем, особенно по объектам жилого фонда. Оценка неналоговых доходов демонстрирует активный рост доходов от продажи муниципального имущества и снижение доли от использования ее объектов, что является общей практикой муниципалитетов России.

Следует отметить, что реализация налоговых полномочий органов местного самоуправления Екатеринбурга в установлении земельного, налога на имущество физических лиц и даже вводимого в ближайшей перспективе торгового сбора вряд ли существенно усилит доходную базу городского округа. Напомним, что правом вводить какие-либо сборы муниципалитеты в России сейчас не обладают, а средства самообложения требуют затрат на референдум, что вряд ли принесет эффект в городе-миллионнике. В рамках укрепления доходной базы можно упомянуть всяческое содействие развитию малого и среднего предпринимательства плательщиков специальных налоговых режимов, введение инициативных платежей по проектам благоустройства города, создания зон отдыха и досуга, безвозмездных целевых поступлений от организаций в рамках социального партнерства (табл. 5).

Анализ структуры расходов городского бюджета по функциям муниципалитета показывает стабильную иерархию затрат на сферу муниципального образования при некотором снижении за рассматриваемый период 51,6–48,6 %; рост расходных обязательств в рамках национальной экономики 19,9–26 %; сохранение объема расходов на функционирование системы самого местного самоуправления – около 7 % (в рамках мировых стандартов объем «грязного бюджета» (обеспечение деятельности публично-правового образования – до 6 %); некоторое снижение затрат на ме-

роприятия по социальной политике; рост примерно в 1,5 раза расходов на сферу физической культуры и спорта. За анализируемый период исчезли затраты на здравоохранение, т.к. эти функции полностью перешли к органам власти субъектов РФ, существенно сократились траты на обслуживание долговых обязательств.

Прелетарии всех стран, соединяйтесь!

Народный Комиссариат Финансов СССР

Райфинотдел Райфинотдел

Обл(край), республика Архангельская

Сельсовет Р. Никольский 9. Сельсовет

Платежное извещение № 47

номер лицевого счета

для колхозников

Белушица Овсина Е. Ф. Шабанова

фамилии, имя и отчество

На осн. пост. ЦИК и СНК СССР от 193 г.

и пост. Арх. обл. исп. от 25/VI 1938 г.

СНК СССР, край(обл.) исполкома

Вы обязаны уплатить 24 руб. 50 коп. в следующие сроки:

с 1 1938 г. 4 руб. 90 коп.

с 1 1938 г. 4 руб. 90 коп.

с 15 1938 г. 8 руб. 80 коп.

с 15 1938 г. 6 руб. 80 коп.

Кроме того Вы должны уплатить числящуюся за Вами недоимку за прошлый год в сумме руб. коп.

и начисленную на эту недоимку пеню на руб. коп.

число, месяц

За просрочку платежа взимается пеня в размере 0,1% за каждый день просрочки.

Старший налог. инспектор Сирин

М. П. Налог. инспектор

Плат. извещение вручил 193 г. подпись

арх. тип. им. С. Есенина зак. 1991

100х80 3.6.39.

Рис. 4. Сельскохозяйственный налог (1938 г.).

Выводы

Можно констатировать, что с 90-х гг. XX в. в России начала складываться и функционировать система расщепляемых налогов (налоговый союз), которая, по нашему мнению, привела по ряду причин к негативным последствиям в отношении формирования местных бюджетов [5]. Во-первых, местные власти относятся к своей доле в федеральных и региональных налогах как к «чужим», не зависящим от их деятельности, деньгам. Во-вторых, узкие налоговые полномочия органов местного самоуправления не позволяют обеспечить взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством/качеством получаемых населением муниципальных услуг. В-третьих, слишком частые изменения пропорций разделения налогов между уровнями бюджетной системы содействовали незаинтересованности местных властей наращивать собственную налоговую базу, показывать её в отчётности. В-четвертых, большинство муниципальных образований стали предпочитать дополнительным нормативам по федеральным и региональным налогам межбюджетные трансферты общего назначения.

Совершенно очевидно, что существующие на сегодняшний день собственные доходы в виде местных налогов могут обеспечить лишь небольшую часть финансовых средств муниципальных бюджетов, необходимых для решения вопросов местного значения.

На наш взгляд, проблема оптимального соответствия доходов, поступающих в местные бюджеты в виде собственных и расщепляемых налогов, в принципе, не имеет однозначного решения. С одной стороны, в пользу увеличения доли собственных налоговых доходов в доходной части

бюджета территории говорит то обстоятельство, что в отличие от финансовой помощи, размер которой от местных властей никак не зависит, налоговые поступления в местный бюджет тем больше, чем больше налоговая база соответствующей территории. Следовательно, закрепление за субнациональными бюджетами налоговых доходов имеет то преимущество перед дотацией, что стимулирует собственные налоговые усилия местных властей. С другой стороны, налоговые полномочия территориальных органов власти имеют свои пределы эффективности. При повышении доли налогов в общем объеме доходов местных бюджетов снижается объем доходов, предназначенных для перераспределения между территориями, и тем самым фактически консервируются сложившиеся диспропорции в уровне их развития. Расчеты показывают, что в случае замены налоговых отчислений в федеральный бюджет на полный отказ от предоставления финансовой помощи резко возросло бы число регионов и муниципалитетов с дефицитом бюджета текущих расходов при одновременном увеличении бюджетного профицита нескольких наиболее «богатых» регионов [6].

Учитывая сказанное, можно сделать вывод, что и местные налоги, и отчисления от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты являются необходимым инструментом бюджетного регулирования. Оптимальный баланс между ними не может быть установлен раз и навсегда, так как в значительной степени он определяется текущей экономико-политической ситуацией, соотношением регионов с развитой и отсталой налоговой базой, дифференциацией уровня бюджетной обеспеченности тех и других, объемом расходных обязательств субнациональных бюджетов и пр. факторами. ■

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

- [1] MUSGRAVE, R. A. (1969). Theories of Fiscal Federalism. *Public Finance*, 24(4), 521–536.
- [2] Bahl, R. (1999). *Fiscal decentralization*. World Bank.
- [3] KING, D. N. (1996). A model of optimum local authority size. In G. Pola, & G. France (Eds.) *Developments in Local Government Finance*.
- [4] КАЧАНОВА Е. А. Стратегические приоритеты формирования финансов муниципальных образований в условиях реформирования бюджетного устройства : дис. ... доктора экономических наук : 08.00.10 / Качанова Елена Анатольевна ; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2013. 354 с.
- [5] Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Налогово-бюджетная дифференциация регионов России: масштабы и динамика // *Региональные исследования*. 2023. № 1 (79). С. 31–41. EDN TOLXAV.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Качанова Елена Анатольевна – доктор экономических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — *декан факультета экономики и менеджмента, профессор кафедры экономики и управления* (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); kachanova-ea@ranepa.ru. AuthorID РИНЦ: 530593, ORCID: 0000-0003-0625-4936.

EKATERINBURG BUDGET: A RETROSPECTIVE, STRUCTURAL ANALYSIS. WAYS TO INCREASE THE REVENUE BASE OF MUNICIPALITIES THROUGH LOCAL TAXES AND FEES

Kachanova E. A.¹

¹ Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia)

FOR CITATION:

Kachanova, E. A. (2023). Ekaterinburg budget: a retrospective, structural analysis. Ways to increase the revenue base of municipalities through local taxes and fees. *Municipality: Economics and Management*, (2), 15–24. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2023-2-15-24>.

ABSTRACT:

The system of local taxes and fees in Russian fiscal federalism has a long history and practice, evolving under changing socio-economic conditions in the task of ensuring the cost of municipal goods and services. This article is devoted to some theoretical and practical issues of the implementation of tax powers of local self-government bodies, assessment of the importance of this activity for the independence of the institute of local self-government and replenishment of the revenue base of local budgets. The methodological basis of the study consisted of hypotheses and rules of functional and spatial organization of local budgets. The information base of the article was rare fiscal documents on local taxes and fees of the city of Ekaterinburg, benchmarks of the district budget projects received by the author from official sources. As the conclusions of the research, the ways of optimal matching of income received by local budgets in the form of the own and split taxes in conditions of socio-economic uncertainty are identified. The budget of the city of Ekaterinburg in its historiography shows extensive experience in the implementation of municipal fiscal policy and financial autonomy, which makes it possible to actualize the issues raised in the key of reforming the tax system of Russia and providing local self-government with income.

KEYWORDS: criteria for distinguishing revenue sources, levels of power, local taxes and fees, structure of revenues of Ekaterinburg city, structure of expenditures of Ekaterinburg city.

REFERENCES

- [1] MUSGRAVE, R. A. (1969). Theories of Fiscal Federalism. *Public Finance*, 24(4), 521–536.
- [2] BAHL, R. (1999). *Fiscal decentralization*. World Bank.
- [3] KING, D. N. (1996). A model of optimum local authority size. In G. Pola, & G. France (Eds.) *Developments in Local Government Finance*.
- [4] KACHANOVA, E. A. (2014). Strategic priorities for the formation of finances of municipalities in the context of reforming the budget structure (Publication No. 01006770034) [Advanced Doctor's degree dissertation, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration]. Russian State Library.
- [5] ZUBAREVICH, N. V., & SAFRONOV, S. G. (2023). Regional inequality and its changes: Budget projection. *Regional Studies*, (1), 31–41. <https://doi.org/10.5922/1994-5280-2023-1-3>.

AUTHORS' INFORMATION:

Elena A. Kachanova – Advanced Doctor in Economic Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *dean of the Faculty of Economics and Management, professor of the Department of Economics and Management* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); kachanova-ea@ranepa.ru. RSCI AuthorID: 530593, ORCID: 0000-0003-0625-4936.