

УДК 336.143:332

Н.Г. Ивельская,

канд. экон. наук, доцент

Дальневосточного федерального университета

(г. Владивосток)

М.С. Кожевникова

ВЛИЯНИЕ НОВЫХ СЦЕНАРИЕВ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НА ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА ТЕРРИТОРИИ
(НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИВОСТОКСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

В условиях жёсткого дефицита бюджетных ресурсов остро обозначилась проблема формирования бюджета на 2016 г., максимально приближенного к бездефицитному. Данный документ имеет особенности, в связи с внесением изменений в Положение о бюджетном процессе в г. Владивостоке. Это, в свою очередь, позволило использовать правовые основания для составления и утверждения проекта бюджета Владивостокского городского округа (ВГО) в 2016 г. сроком на 1 год в условиях достаточно жёстких бюджетных ограничений, а именно существенного снижения объёмов финансирования отдельных муниципальных программ на данный период, отказа от индексации заработной платы отдельным категориям работникам бюджетной сферы и других ограничительных мер.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные ресурсы, Владивостокская агломерация, сбалансированность бюджета, дефицит, доходная база, долговые обязательства.

There is a relevant problem of balanced (as close as possible) budgeting for 2016 in conditions of severe shortage of budgetary resources. This document has certain features in connection with the amendments to the Regulation on the budget process in Vladivostok. This fact allowed the using of legal grounds for preparation and approval of the draft budget of Vladivostok city district (VCD) in 2016 for a period of 1 year in fairly hard budget constraints. These constraints are the significant decrease in funding of certain municipal programs for the current period, the refusal of wages' indexation to certain categories of public sector employees and other restrictive measures.

Keywords: budget, budgetary resources, Vladivostok city district, balanced budget, deficit, revenue base, debt.

Основные направления бюджетной политики на 2016 г. направлены на максимальную оптимизацию бюджетных расходов, за счёт обеспечения экономии используемых бюджетных ресурсов, основанных на исполнении расходных обязательств, и достижения максимальной сбалансированности бюджета на 2016 год. Поэтому достаточно острой остаётся необходимость продолжения работы в поисках эффективных подходов, направленных на успешное и результативное

формирование доходной части бюджета в условиях изменения и расширения законодательной базы, в том числе и налогового законодательства, в условиях новых сценариев развития территории.

Принятые законы за последние два года создали уникальные предпосылки для написания новых сценариев социально-экономического развития территории. К одному из таких регуляторов можно отнести краевой закон о создании Владивостокской агломерации [1]. Её формиро-

вание в рамках регионального законодательства создало новые подходы к вопросам управления такими ресурсами муниципальной казны, как земля, имущество. Используя агломеративный подход, органы власти субъекта Федерации определили механизм объединения данных ресурсов чтобы обеспечить ускорение темпов экономического роста в Приморском крае, формирование комфортной среды для населения, создание зон активного жилищного строительства, объектов социальной инфраструктуры, современных форматов торговли, транспортных коммуникаций. Для координации действий было запланировано создание Межмуниципального совета, состоящего из представителей четырёх муниципальных образований и администрации Приморского края. Законодательное собрание Приморского края приняло краевой Закон «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении изменений в отдельные законодательные акты Приморского края». Практически ровно через год губернатором Приморского края утверждается дорожная карта Владивостокской агломерации.

Первоочередным мероприятием в данном документе обозначено формирование структуры управления, определение стратегии развития и схемы территориального планирования, а также создание современной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры объединённой территории.

По мнению одного из вице-

губернаторов, «создание Владивостокской агломерации предполагает выработку и соблюдение общей политики в градостроительной деятельности по вопросам разработки, утверждения, документации по территориальному планированию, нормативам градостроительного проектирования, зонирования жилищного строительства, планировки территорий. В бюджете Приморского края на 2016 г. на эти цели предусмотрено 50 млн руб.» [5]. Отметим, что агломерация включена в перечень пилотных проектов по совершенствованию механизмов управления развитием городских агломераций в России. Исходя из вышеизложенного возникает вопрос о том, насколько благоприятны столь мощные преобразования организационно-правового характера и как они влияют на финансовое благополучие самих территорий, включённых в этот проект.

При формировании и обсуждении бюджета 2016 г. в рамках бюджетных полномочий и бюджетного процесса в целом существенные изменения в сторону увеличения финансовых ресурсов ни на социальные программы, ни на строительство и ремонт объектов социально-культурного назначения отмечены не были. Напротив, в настоящее время достаточно остро стоит вопрос имущественного налогообложения в рамках межбюджетного взаимодействия с вышестоящими бюджетами, сокращены объёмы финансирования по отдельным муниципальным программам, в частности по муниципальной программе «Доступная среда» на 2014–2018 гг.: сокращение объёмов финансирования на 26 млн руб. относительно 2015 года. А это, в свою очередь, тре-

бует продолжения выстраивания и совершенствования процесса совместной работы с органами власти субъекта Федерации и местного самоуправления.

Согласно данным об итогах социально-экономического развития г. Владивостока, основные макроэкономические показатели в первом полугодии 2015 г. показали негативную динамику, что соответствует общероссийской тенденции в условиях реализуемых сценариев развития [2]. Во втором полугодии, по мнению экспертов, положительного эффекта также не наблюдается. Здесь необходимо отметить, что бюджет 2015 г. по отдельным направлениям уже имел существенные изменения объёмов финансирования относительно 2014 г. в сторону уменьшения.

Показатели 2016 г. откорректированы с учётом динамики изменения основных социально-экономических показателей. В целом сокращение доходной базы относительно 2015 г. планируется более чем на 326,6 млн руб., в том числе и за счёт существенного сокращения безвозмездных поступлений (на 11,8 % относительно ожидаемого в 2015 г.). Общий объём доходов составит 1 1672,6 млн рублей. Расходные обязательства сокращены относительно 2015 г. на 1 119,0 млн руб. и запланированы в объёме доходной части. При этом следует отметить, что ожидаемое исполнение бюджета 2015 г. относительно уточнённого плана в части налоговых и неналоговых доходов уже уменьшено более чем на 437 млн рублей. Это ещё раз подчёркивает очень жёсткую бюджетную экономию, направленную на сохранение показателя объёма муниципального долга на уровне 2015 года.

В 2016 г. сохранение объёмов поступающих налоговых доходов относительно 2015 г. ожидается и за счёт роста НДФЛ на 103,6 %, Единого налога на вменённый доход – на 104,4 %. Увеличение поступлений в бюджет от земельного налога в 2016 г. составит 18,7 %. Темпы роста в 105,2 % запланированы также от уплаты государственной пошлины. Отметим положительную динамику по поступлениям от налога на имущество от физических лиц (рост 114,7 %). В совокупности налоговые доходы дадут прирост более чем на 7 % и составят в бюджете 53,2 %. Увеличение неналоговых доходов планируется в объёме 105,1 % от ожидаемого поступления. В структуре доходов ВГО этот показатель в 16,5 % в сравнении с 2015 г. будет увеличен до 20 %, что соответствует показателю 2014 года.

Однако общий объём неналоговых поступлений от продажи имущества от запланированного в 2015 г. в сумме более 516,5 млн руб. в 2016 г. планируется снизить до 380 млн рублей. Снижение доходов от арендной платы планируется в объёме 12 %. Существенное снижение намечено от сдачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, составит сокращение более чем на 13 %. Относительное выравнивание данного показателя возможно за счёт роста доходов от арендной платы за муниципальные земельные участки на 39,7 %. Одновременно выявляется проблема сохранения такого важнейшего показателя в новой агломеративной модели управления этими ресурсами, основанного на действии 131-ФЗ.

Пока существенных предпосылок к

этому не наблюдается. Причём краевой прокуратурой в рамках надзорных функций выдано предписание отдельным муниципальным образованиям, вошедшим в агломерацию, а также департаменту градостроительства Приморского края ускорить реализацию положений данного Закона. Это позволит уменьшить поток жалоб от населения, ввиду некачественно представленной услуги по вопросам землепользования, а также упорядочить систему межведомственного и межбюджетного взаимодействия [6].

На 2016 г. прогноз поступлений доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в оперативном управлении органов управления городских округов и созданных ими учреждений, составит 1 553,0 тыс. руб., рост к ожидаемому поступлению 2015 г. – 104,1 %. Прогнозируемая сумма доходов в бюджет ВГО от прочих поступлений от использования имущества, находящегося в собственности городских округов, на 2016 г. составит рост к ожидаемому поступлению 2015 г. 265,2 %. Основными источниками данного вида доходов бюджета рассматривается плата по договорам на установку и эксплуатацию рекламной конструкции. Рост составит 307,9 %.

Отдельные приведённые выше показатели свидетельствуют о том, что расширение доли неналоговых доходов возможно за счёт эффективного управления муниципальным имуществом, основанного на усовершенствовании действующей модели управления таким имуществом, направленной на увеличение доходов от платных услуг, формирование ценовых горизонтов относительно арендных ста-

вок, а также оптимизации затрат, связанных с управлением муниципальным имуществом [3]. Особое внимание необходимо уделить земельным отношениям в части перевода земельных участков в муниципальную собственность, с последующим формированием договорных обязательств в части наполнения бюджета от арендных платежей или доходов от продажи данного ресурса [4].

Структура безвозмездных поступлений в 2016 г. не претерпит существенных изменений и составит 3 132,6 млн руб., в общих доходах составит 26,8 %. Однако в проекте бюджета на 2016 г. отсутствуют субсидии, в том числе на обеспечение мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда за счёт средств, поступивших от государственной корпорации, средств бюджетов (краевой бюджет) на модернизацию региональных систем дошкольного образования, на поддержку муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства, на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования населённых пунктов за счёт дорожного фонда Приморского края, на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населённых пунктов за счёт дорожного фонда Приморского края и т.д.

Кроме того, не предусмотрены межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение мероприятий по временному социально-бытовому обустройству лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в пунктах временного размещения, на создание и раз-

витие сети многофункциональных центров (МФЦ), предоставления государственных и муниципальных услуг.

Около 70 % услуг, оказываемых МФЦ, являются государственными, а показатель шаговой доступности является обязательным в рамках действующего законодательства. Отсутствие или ограничения в финансировании данных структур существенно повлияет на его достижение.

Формирование бюджета Владивостокского городского округа на 2016 г. осуществляется с использованием программно-целевого подхода. Особенностью бюджета 2016 г. является то, что изменяется структура кодов бюджетной классификации и в основу проектировок положены бюджетное планирование на основе расходных обязательств и обеспечение соответствия объёма расходных обязательств реальными доходными источниками. При формировании проекта бюджета Владивостокского городского округа на 2016 г. приоритет в общем объёме расходов получили образование – 47,39 %, национальная экономика – 15,69 %, общегосударственные вопросы – 15,63 %, жилищно-коммунальное хозяйство – 11,22 %.

При наметившейся существенной экономии бюджетных средств бюджет ВГО на 2016 г. всё же сохраняет признаки социальной направленности. В качестве положительного фактора следует отметить, что, несмотря на жёсткую экономию средств, запланированную в бюджете на 2016 г., с октября 2016 г. планируется индексация на 4,5 % размеров окладов (должностных окладов), ставок, установленных работникам муниципальных бюджетных и автономных учреждений г.

Владивостока, а также повышение оплаты труда отдельных категорий работников муниципальных учреждений города.

Кроме того, несмотря на снижение темпов развития экономики и объёмов трансфертов из вышестоящих бюджетов, направленных на инфраструктурное развитие Владивостокского городского округа, и на существенное сокращение объёмов финансирования программных мероприятий практически более чем на 1 млрд руб., администрацией города в 2016 г. будет продолжена реализация политики по улучшению качества жизни горожан за счёт осуществления бюджетных инвестиций в объекты инфраструктурного и социального назначения в рамках программного финансирования. На реализацию муниципальных программ в 2015 г. запланировано 10 088 494,78 тыс. руб., что составляет 78,9 % от общих расходов бюджета. В 2016 г. запланировано 9 049 074,65 тыс. руб., или 77,5 %.

Следует отметить, что, несмотря на увеличение удельного веса в общем объёме расходов по отдельным муниципальным программам, объёмы средств на 2016 г. существенно сократились, в частности по муниципальной программе «Развитие образования г. Владивостока» на 2014–2018 годы. В 2016 г. её финансирование сокращено в сравнении с 2015 г. почти на 268 млн руб., в том числе за счёт сокращения и межбюджетных трансфертов на 219 млн рублей. Однако, несмотря на такое сокращение, увеличение удельного веса в общем объёме расходов составило более 3 %.

Расходы на реализацию подпрограммы «Развитие системы дошкольного образования» на 2014–2018 гг. составят

2 133,1 млн руб. и позволят окончить строительно-монтажные работы (СМР) дошкольного образовательного учреждения на 280 мест; осуществить платежи долгосрочных муниципальных контрактов, заключённых в 2015 г., на выполнение проектно-изыскательских работ; на содержание объектов после завершения СМР, а также на объект, по которому ведутся проектно-изыскательские работы.

Существенно сокращен объём финансирования в 2016 г. муниципальных программ, в том числе «Обеспечение доступным жильём жителей г. Владивостока» на 2014–2018 гг. – на 149 млн руб., «Развитие, содержание улично-дорожной сети и благоустройство территории Владивостокского городского округа» на 2014–2018 гг. – на 269 млн руб. и т.д. Общее сокращение объёма расходов по муниципальным программам в 2016 г. составило 1 039,4 млн рублей.

Тем не менее реализация подпрограммы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда Владивостокского городского округа» на 2014–2017 г. в сумме 44 151,91 тыс. руб. по основному мероприятию «Переселение граждан из многоквартирных домов, признанных аварийными и подлежащими сносу» позволит продолжить реализацию мероприятий по переселению граждан из аварийного и ветхого жилья и в 2016 году.

Особое внимание необходимо обратить на возможное возникновение серьёзных последствий ввиду недостаточного финансирования по таким муниципальным программам, как «Развитие, содержание улично-дорожной сети и благоустройство территории Владивостокского

городского округа» на 2013–2018 годы. Существенное сокращение бюджетного финансирования в рамках данной программы негативно повлияет на состояние дорог как общегородских, так и внутриквартальных. Намечившаяся в 2016 г. тенденция к сокращению бюджетных расходов на реализацию данной программы с 2 375,7 млн руб. в 2015 г. до 2 202,6 млн руб. не позволит качественно повлиять на ситуацию с дорожной инфраструктурой в целом (включая ливневые коллекторы).

Также считаем важным обратить внимание и на такой негативный фактор, как отсутствие достаточного финансирования на реализацию отдельных направлений подпрограммы «Обращение с твёрдыми бытовыми и промышленными отходами» на 2014–2018 годы с годовым объёмом финансирования в 2016 г. всего 1 293,0 тыс. рублей. Ограниченное финансирование не позволит эффективно развивать инфраструктуру, обеспечивающую утилизацию отходов. А это очень острая проблема для Владивостокского городского округа, в том числе его островных территорий.

В 2016 г. распределены субвенции на выплату компенсации части родительской платы, взимаемой с родителей за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, в меньшем объёме, чем предусмотрено в бюджете на 2015 год.

Учитывая, что проектом бюджета Приморского края не предусмотрено распределение на 2016 г. субсидий бюджет-

там муниципальных образований, а также с учётом уменьшения бюджетных ассигнований за счёт собственных средств Владивостокского городского округа произошло сокращение расходов на развитие и укрепление материально-технической базы учреждений образования, на проведение мероприятий для одарённых детей.

Несмотря на существенное сокращение финансирования в инфраструктурные проекты, реализация подпрограммы «Повышение доступности объектов социальной инфраструктуры для инвалидов и других маломобильных групп населения» на 2014–2018 гг. с общим объёмом финансирования 9 620,0 тыс. руб. позволит сохранить темпы формирования беспрепятственного доступа инвалидов к приоритетным объектам социальной инфраструктуры округа.

Таким образом, на наш взгляд, реализация программных мероприятий указанных выше, за счёт значительного сокращения бюджетных средств будет затруднена в аспекте их качественной и эффективной реализации. Также следует отметить, что в представленном проекте наблюдается сохранение на высоком уровне доли программной составляющей при формировании расходной части бюджета в рамках программно-целевого подхода. Общее количество программ составляет 17 с 38 подпрограммами.

Стабильное сохранение в 2016 г. доли расходов бюджета города на реализацию муниципальных программ в полной мере соответствует Программе повышения эффективности бюджетных расходов Владивостокского городского округа. Вместе с тем следует отметить, что успешная ре-

ализация программной составляющей бюджета города в значительной степени зависит от качества бюджетного планирования собственных доходов, а также от полноты и своевременности поступления субсидий из бюджетов вышестоящих уровней, что затруднено нестабильной экономикой и влияниями внешней конъюнктуры, в том числе и многочисленными «пилотными» проектами, не имеющими апробации в условиях столь затяжной социально-экономической нестабильности.

В этой связи представляемые весьма актуальными и своевременными предложенные новые сценарии развития территории в агломеративном аспекте, в новых экономических моделях с особыми режимами управления, в рамках режима порто-франко, территорий опережающего социально-экономического развития, при принятии бюджета краевой столицы, центра азиатско-тихоокеанского сотрудничества, не нашли ни малейшего отражения, в аспекте хотя бы таких показателей как удовлетворённость населения деятельностью главы, администрации, думы городского округа, организацией транспортного обслуживания населения, качеством автомобильных дорог, коммунальными услугами, а в совокупности показатель удовлетворённости населения деятельностью руководителей органов местного самоуправления за 1-й квартал 2015 г. составил 47 % по сравнению с 73,2 % по Анучинскому району.

Несмотря на то, что в настоящее время сохраняется риск снижения налоговых доходов и соответственно в рамках принятой концепции бездефицитного бюджета с 2016 г. риск снижения расходов бюджета, дальнейшее повышение ста-

бильности и качества показателей бюджета ВГО, представленных в проекте возможно за счёт:

– своевременной и обоснованной корректировки показателей бюджета на основе анализа основных тенденций развития экономики территории;

– модернизации действующей системы управления имуществом в условиях новых сценариев развития Владивостокского городского округа;

– разработки и реализации новых механизмов повышения доходов от оказания платных услуг, оптимизации затрат, связанных с управлением и распоряжением муниципальным имуществом.

Проект решения Думы «О принятии муниципального правового акта города Владивостока «О бюджете Владивостокского городского округа на 2016 год» отвечает положениям основных направлений бюджетной политики РФ на 2016 год. Но в то же время данный документ имеет особенности, в связи с внесением изменений в Положение о бюджетном процессе в г. Владивостоке. При этом бюджет отвечает нормам бюджетного законодательства, принципам организации бюджетного процесса на уровне местного самоуправления, предусматривает решение вопросов местного значения и реализацию отдельных переданных государственных полномочий, за счёт бюджетов соответствующих уровней. Оценка же влияния новых сценариев развития Владивостока – дело времени.

Список использованных источников

1. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Приморского края и органами государственной власти Приморского края и внесении

изменений в отдельные законодательные акты Приморского края : Закон Приморского края от 18.11.2014 г. № 497-КЗ // URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения 23.11.2015).

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03.11.2015) // URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения 23.11.2015).

3. Об основных направлениях бюджетной политики города Владивостока на 2016 год и плановый период 2017 и 2018 годов : постановление № 9191 от 24.08.2015 г. // URL : www.vlc.ru (дата обращения: 23.11.2015 г.).

4. Об утверждении Порядка и методики планирования бюджетных ассигнований бюджета Владивостокского городского округа на 2016 год и плановый период 2017–2018 годов : распоряжение Управления финансов администрации г. Владивостока № 20 от 17.08.2015 г. // URL : www.vlc.ru (дата обращения 23.11.2015).

5. Утверждена дорожная карта Владивостокской агломерации // URL : http://www.otvprim.ru/kraj_20.10.2015_29405_utverzhdena-dorozhnaja-karta-vladivostokskoj-aglomeratsii (дата обращения 23.11.2015).

6. Прокуратура контролирует вопросы реализации Закона Приморского края, регламентирующего перераспределение полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований края и органами государственной власти края // URL : <http://prosecutor.ru/news/2015-08-06-prokuratura-kontroliruet.htm> (дата обращения 23.11.2015).