

# ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## FEATURES OF FORMATION OF THE REVENUE PART OF THE BUDGET OF INNER-CITY MUNICIPALITIES

*N. Tsvetkova*

*Summary.* In the conditions of huge growth rates of urbanization in Russia, the administrative structure of municipalities is being transformed, due to the appearance of new administrative units. One of the forms of such formations is "inner-city municipalities", which are peculiar only to large urban agglomerations or megacities that appeared in our country not so long ago. Such formations were formed only within the city of Moscow, which is a large administrative center, constantly developing, attracting people to itself, which gradually expands the borders of the capital. In these conditions, a territorial and administrative reform was carried out, which allocated these municipal units to a separate category. At the same time, the legal framework governing the inner-city municipalities is not fully developed, which makes the study of the phenomenon of inner-city municipalities more relevant and increases the importance of identifying problems in the formation of their budget revenues. The article deals with the features and main differences of inner-city municipalities from other municipalities. The problems in the legal and regulatory support of income management of these entities are identified, and the main ways to solve them are systematized.

*Keywords:* inner-city municipalities, budget revenues, deficit, territories, administrations, problems.

**Цветкова Наталия Петровна**

Старший аналитик, ООО «Бюджетные и Финансовые  
Технологии» (г. Москва)  
nataliya.cvetkova.71@mail.ru

*Аннотация.* В условиях огромных темпов роста урбанизации, в России происходит трансформация административного устройства муниципальных образований, связанная с появлением новых административных единиц. Одной из форм таких образований являются «внутригородские муниципальные образования», свойственные только крупным городским агломерациям или мегаполисам, появившиеся в нашей стране не так давно. Сформированы подобные образования только в рамках города Москвы, представляющей собой крупный административный центр, постоянно развивающийся, притягивающий к себе людей, что постепенно расширяет границы столицы. В этих условиях была проведена территориально-административная реформа, выделившая в отдельную категорию указанные муниципальные единицы. В то же время нормативно-правовая база, регламентирующая именно внутригородские муниципальные образования, до конца не проработана, что повышает актуальность исследования феномена внутригородских муниципальных образований, и усиливает значимость выявления проблем формирования их бюджетов. В статье рассмотрены особенности и основные отличия внутригородских муниципальных образований так называемой «Новой Москвы» от других муниципалитетов. Выявлены проблемы в нормативно правовом обеспечении управления доходами данных образований, а также систематизированы основные пути их решения.

*Ключевые слова:* внутригородские муниципальные образования, доходы бюджета, дефицит, территории, администрации, проблемы.

**Р**асширение границ города Москвы стало ключевым фактором для формирования так называемой Новой Москвы — присоединенных территорий, в рамках которых были сгруппированы несколько отдельных муниципальных образований, ранее значащиеся, как муниципальные районы и входившие в их состав поселения. Такие административные единицы в реальности представляют собой отдельные муниципальные образования, вошедшие в ТиНАО. Троицкий и Новомосковский Административный округ был образован в июле 2012 г., при этом управление этим округом осуществляется единой префектурой, по сути, двух округов — Троицкого и Новомосковского. [1]. В соответствии с распоряжением мэра города Москвы в состав НАО были включены 11 административных поселений, получивших расширение прав на формирование собственных доходов бюджета посредством распределения части НДФЛ и местных налогов.

Основная нормативная база по регламентированию порядка формирования доходов внутригородских муниципальных образований строится в соответствии с требованиями Федерального Закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2], Закона города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» [3], Уставов сформированных внутригородских муниципальных образований — поселений, а также Постановлениями и приказами, издаваемыми Советом депутатов соответствующих внутригородских образований [4].

Несмотря на схожесть законодательства, регламентирующего поселения Московской области и внутригородские поселения ТиНАО, стоит отметить, что внутригородским поселениям установлены более широкие возможности в контексте формирования их доходов. Для

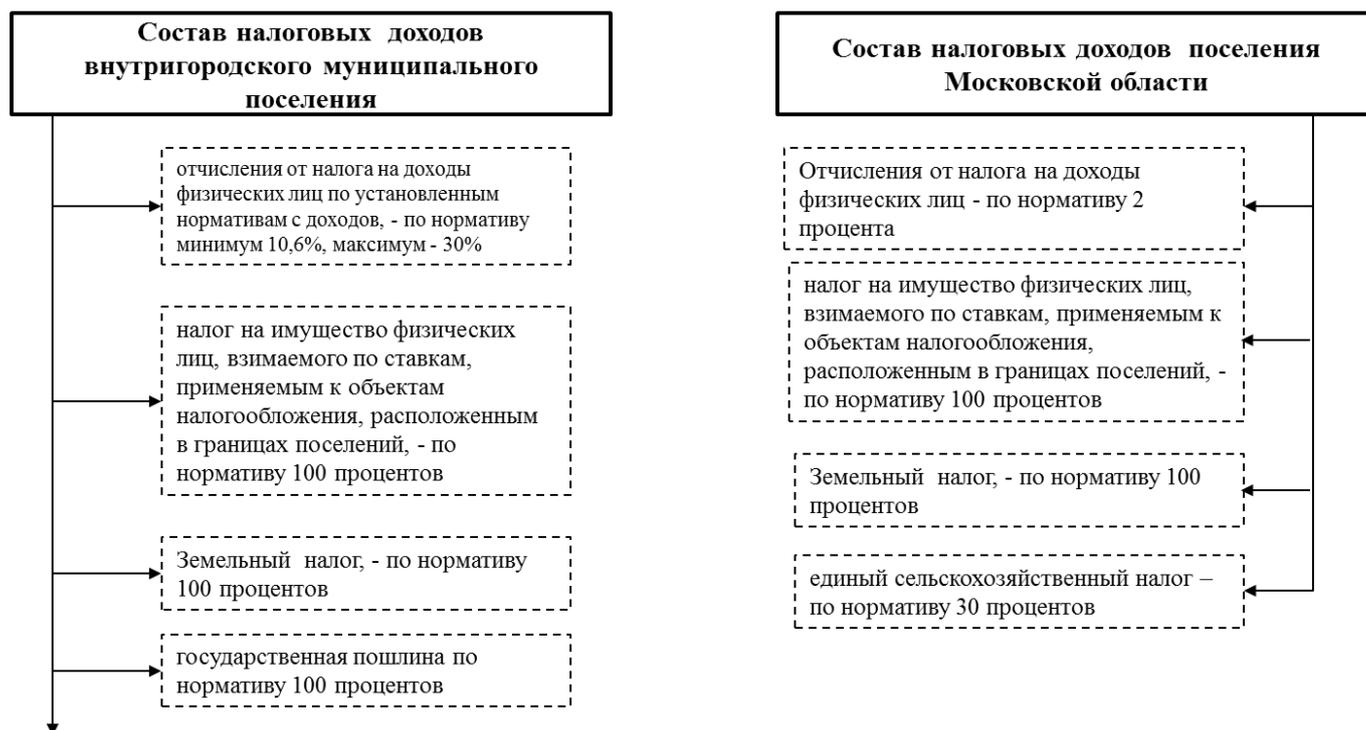


Рис. 1. Состав налоговых доходов внутригородских муниципальных образований и поселений Московской области  
 Источник: составлено автором

подтверждения этого на рисунке 1 приведены данные о составе доходов внутригородских поселений и областных, включённых в состав того или иного района Московской области.

Итак, уже анализ налоговой части доходов бюджетов тех и других поселений, являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, позволяет сделать вывод, что у первых состав налоговых доходов значительно шире. Так, НДФЛ с доходов налогового агента, уплачиваемого им на основании статей Налогового кодекса РФ 227, 227.1 и 228, перечисляется в состав доходов муниципалитета в размере как минимум 10,6%, в то время как поселениям области принадлежит только 2%. Следует так же учесть, что внутригородские поселения имеют право, при соответствующем документарном обосновании, запрашивать увеличение норматива отчисления в доход муниципального образования. Так, к примеру, поселение Десеновское получило разрешение на увеличение норматива отчисления НДФЛ до 29 процентов с 2020 года (при 30 максимальных), в связи с прогнозируемым уменьшением дохода от земельного налога. А так же внутригородские образования вправе оставлять в рамках своего бюджета поступления от государственной пошлины, которые представляют собой довольно значимую часть доходов бюджета. В областных

поселениях такие доходы остаются в распоряжении районных центров или других вышестоящих административных единиц. Примечательно и то, что часть доходов бюджета внутригородских муниципальных образований формируется посредством отчисления акцизов отдельных видов подакцизных товаров в размере 0,1–0,2%. В тоже время преимуществом областных поселений является право пользования поступлениями от ЕСХН в размере 30%.

Для более полного анализа следует провести подобную аналогию по формированию неналоговых доходов бюджетов, изучаемых типов административно-территориальных единиц, состав которых в сравнении приведен на рисунке 2.

Из приведенной схемы видно, что состав неналоговых доходов внутригородских муниципальных образований гораздо шире, нежели поселений Московской области. Здесь стоит также отметить, что на рисунке 2 не приведены доходы от субсидирования муниципальных бюджетов средствами вышестоящих образований. Однако уже то, что внутригородские муниципальные образования вправе использовать в качестве доходной базы своего бюджета доходы от поступлений средств за использование либо продажу земельных участков,

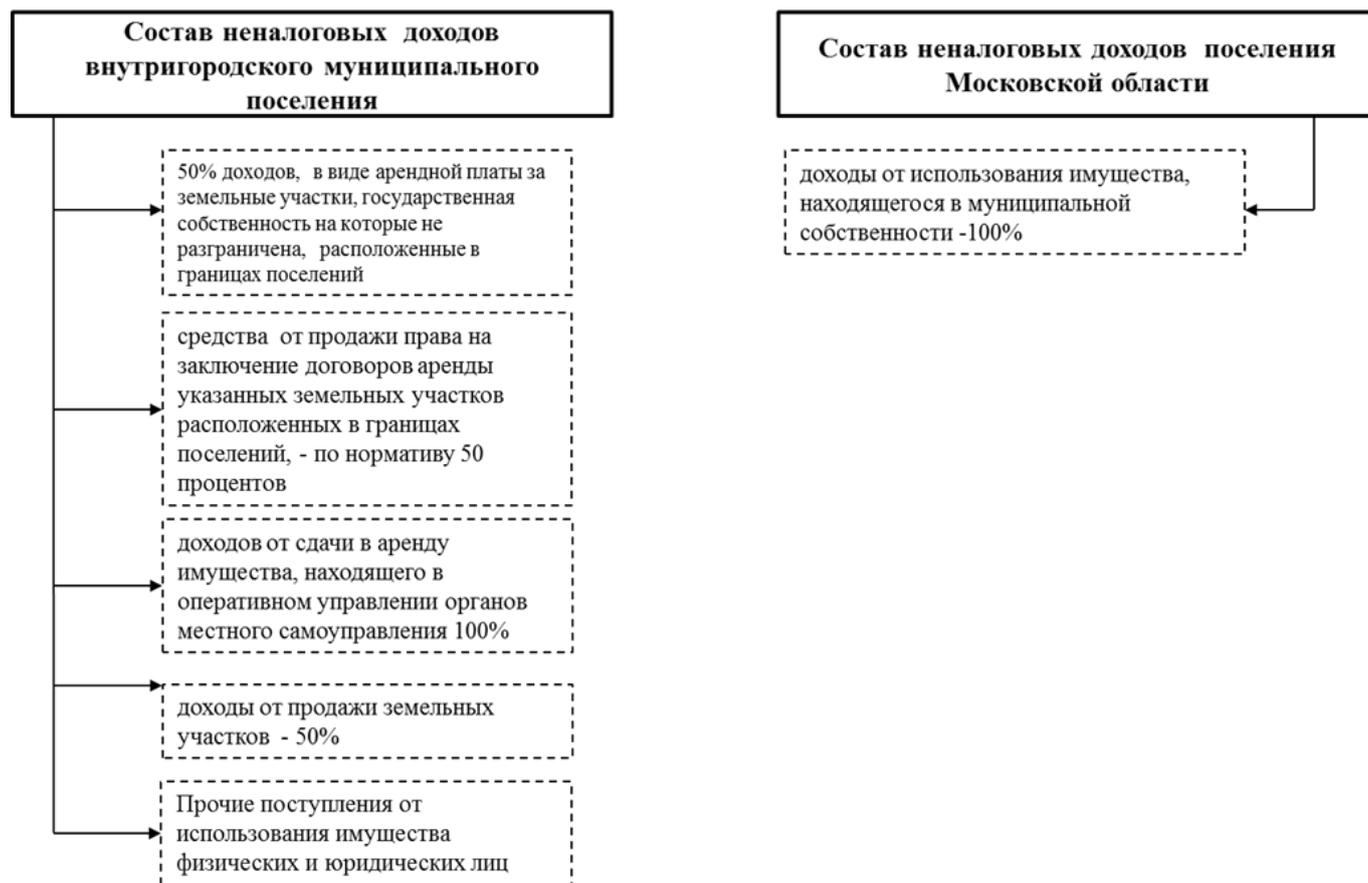


Рис. 2. Состав неналоговых доходов внутригородских муниципальных образований и поселений Московской области  
 Источник: составлено автором

позволяет сделать вывод, что они имеют гораздо больше возможностей по своему усмотрению использовать средства на благоустройство и другие нужды поселений, чем аналогичные образования в области.

Стоит также пояснить, что главным администратором отдельных доходных источников бюджета внутригородских образований являются администрации поселений, в то время как функции администраторов доходов поселений Московской области распределены между администрациями самих сельских поселений и Финансовыми управлениями администрации муниципальных районов Московской области.

Проводя аналог между рассматриваемыми типами поселений, стоит обратиться к фактическим данным. Так, в соответствии с Постановлением Совета депутатов поселения Десеновское [5], входящего в состав ТиНАО, доходы этого муниципального образования в 2019 году составили 676 525,40 тыс. руб. При этом сумма расходов составила 817 099,70, что образовало дефицит бюджета в размере 140 492,30 тыс. руб. В тоже время доходы

бюджета аналогичного по размерам поселения Московской области Васильевского в 2019 году составили 42 328,6 тыс. рублей, включая межбюджетные трансферты, получаемы из других бюджетов в сумме 316,0 тыс. руб. [6]. Приведенные данные доказывают получение более широких полномочий в сфере формирования доходов бюджета внутригородских поселений города Москвы, и более широкие возможности их корректировки в процессе исполнения, по сравнению с поселениями Московской области.

Стоит заметить, что преимуществом таких поселений является децентрализация власти и возможность приближенности населения к местному самоуправлению, участию в принятии решений по значимым для жителей вопросам, что в принципе стало мало возможным в рамках функционирования мегаполиса.

Таким образом, управление доходами внутригородских муниципальных образований города Москвы отличается от поселений Московской области, что позволяет им формировать более высокие доходы своих бюджетов,

финансируя местные нужды поселения. К тому же фактически за всеми вопросами местного значения внутригородских поселений осуществляется контроль со стороны Советов депутатов поселений и префектуры ТиНАО.

Однако управление доходами внутригородских муниципальных образований города Москвы имеет и немало проблем. Основной из них является недостаточная проработка законодательства. Ни в одном из законов не выделено четкое определение данной территориальной единицы, что не позволяет муниципальным образованиям принимать самостоятельные решения по внесению изменений в состав доходов, управление собственными территориями, финансирование расходов, не установленных Федеральным Законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», однако имеющих место во внутригородских образованиях, представляющих собой по сути часть крупного города.

Еще одним недостатком является появляющиеся зачастую разногласия в схеме управления кадрами и финансами, возникающие у администраций поселений и советов депутатов. Например, в части назначений руководящих кадров в администрации поселений, распоряжения отдельными участками земель, доходами, получаемыми на территориях внутригородских поселений. Данная проблема также связана с недостаточной

проработкой законодательства, регламентирующего самостоятельность действий внутригородских поселений. Важно отработать этот аспект, четко прописав финансовые возможности внутригородских муниципальных поселений. В целом они не должны значительно отличаться от более крупных территориальных образований, самостоятельно управляющих своими доходами и расходами.

Таким образом, нами предлагается закрепить в Федеральном Законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определение «внутригородского поселения», как части территории города федерального значения, в границах которой самоуправление осуществляется населением непосредственно через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом в Законе стоит четко прописать права и обязанности выборных органов местного самоуправления таких поселений, возможности внесения корректив в соответствии с особенностями территорий поселений в части формирования их доходов и расходов. Такое пояснение позволит устранить ряд негативных моментов, определяющих вышеуказанные проблемы, сделав более прозрачным процесс формирования и управления доходами образований, что, безусловно, отразится на качестве и комфорте жизни населения, проживающего в условиях данных территорий.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства Москвы № 731-ПП от 10.11.2015 «Об утверждении территориальной схемы развития территории Новомосковского административного округа города Москвы»
2. Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3. Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»
4. Устав поселения Десеновское НАО г. Москвы // <https://desenovskoe.ru/ustav/>
5. Решение от 24 декабря 2019 года «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов поселения Десеновское от 20 ноября 2018 года № 4/2 «О бюджете внутригородского муниципального образования — поселения Десеновское в городе Москве на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов»
6. Решение Совета депутатов Васильевского поселения Сергие-Посадского района Московской области 2018.12.18 65–10 бюджет 2019год// [a-vasilyevskoe.ru](http://a-vasilyevskoe.ru)

© Цветкова Наталия Петровна ( [nataliya.cvetkova.71@mail.ru](mailto:nataliya.cvetkova.71@mail.ru) ).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»