

Особенности развития крупных городов – административных центров субъектов Российской Федерации

И.В.Богомолова, А.О.Чернышев, В.А. Слепченко,
Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет

Федеральным законом от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено понятие административного центра. Все субъекты РФ имеют города, как правило, это самые крупные города регионов, которые имеют этот статус. Отличительная черта городов – административных центров – их многофункциональность. Все они являются одновременно историческим, промышленным, научным и культурным центрами региона. Анализ регионального законодательства позволил установить, что часть городов имеет этот статус юридически закрепленным, а часть формально. Наличие статуса административного центра предполагает ряд дополнительных нагрузок: прежде всего, это дополнительные финансовые затраты, связанные с обеспечением нормального функционирования организаций и учреждений, выполняющих на территории муниципального образования государственных полномочий; обслуживанием гостей региона; обеспечением проведения на территории города официальных мероприятий федерального, областного и межмуниципального значения; предоставлением возможности жителям регионов пользоваться услугами областных (краевых) учреждений здравоохранения, культуры, образования, спорта, социальной направленности и т.д.

На территории Волгоградской области действует Закон Волгоградской области от 20 октября 2000 г. № 450-ОД «О статусе города Волгограда – административного центра Волгоградской области», в котором определены полномочия и функции Волгограда как административного центра Волгоградской области.

Пунктом 1 статьи 7 данного Закона определено, что затраты Волгограда, связанные с осуществлением им функций административного центра по программам и мероприятиям, согласованным с органами государственной власти Волгоградской области, компенсируются за счет средств областного бюджета.

С 2004 г. по настоящее время г. Волгоград, продолжая выполнять функции административного центра области, не получает компенсирующих средств из областного бюджета. Ежегодно законом об областном бюджете на очередной финансовый год действие Закона Волгоградской области от 20 октября 2000 г. № 450-ОД «О статусе города Волгограда – административного центра Волгоградской области» приостанавливается.

Между тем, анализ практики межбюджетных отношений позволил установить критическую ситуацию в межбюджетных отношениях Волгоградской области и г. Волгограда. Тенденция, наглядно проявляющаяся в последние годы, свидетельствует о неуклонном уменьшении доли бюджета Волгограда в консолидированном бюджете Волгоградской области: в 2007 году – 19%, в 2008 году – 18%, в 2010 году – 17%, в 2011 году – 16%. А это недополученные сотни миллионов рублей и, как следствие, обострившиеся проблемы жизнедеятельности города.

В связи с вышеизложенным предлагается отменить приостановку действия Закона Волгоградской области от 20 октября 2000 г. N 450-ОД «О статусе города Волгограда – административного центра Волгоградской области», предусмотрев уже в 2012 г. Волгограду средства, необходимые для реализации функций административного центра Волгоградской области, а также разработать и принять современную редакцию Закона Волгоградской области «О статусе города Волгограда – административного центра Волгоградской области».

Учитывая изменения в законодательной базе РФ и Волгоградской области, произошедшие с 2000 г., в проекте закона в соответствии с частью 2 статьи 66 Конституции РФ, статьей 12 Устава (Основного закона) Волгоградской области от 17 июля 1996 г. № 73-ОД должны быть предусмотрены нормы, определяющие особое положение Волгограда по отношению к другим городам Волгоградской области в части исполняемых им функций административного центра, и возникающие в связи с этим права и обязанности органов государственной власти Волгоградской области и местного самоуправления Волгограда. По аналогичному принципу построено большинство законов субъектов РФ, определяющих статус их административных центров (Краснодарского, Хабаровского краев, Архангельской, Новгородской, Рязанской, Тверской, Ульяновской областей и других).

Осуществление Волгоградом функций административного центра требует скорейшего решения задач развития инженерно-транспортной инфраструктуры, повышения экологической безопасности и снижения негативного воздействия на окружающую среду, развития социальной инфраструктуры Волгограда, реализации мероприятий по строительству объектов, имеющих важное социально-экономическое значение не только для Волгограда, но и для Волгоградской области, в том числе объектов, необходимых для проведения в 2018 г. чемпионата мира по футболу.

Современное состояние инженерно-коммунальной и транспортной инфраструктуры г. Волгограда затрудняет дальнейшее промышленное, административное, социальное и жилищное строительство, а, следовательно, и его перспективное социально-экономическое развитие. В связи с этим возникает необходимость изменения структуры дорожной сети,

перераспределения транспортных потоков, вывода транзитного транспорта из городской черты, строительства и реконструкции коммунальных объектов.

Социальными и инфраструктурными объектами города пользуются не только его жители, но и жители Волгоградской области, приезжающие в областной центр, а также гости города-героя Волгограда, что создает дополнительную нагрузку и требует дополнительных затрат для осуществления функции административного центра Волгоградской области.

В целом необходимость решения данных вопросов обозначена в Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года, утвержденной законом Волгоградской области от 21.11.2008 № 1778-ОД. Кроме того, в настоящее время утверждены и действуют Генеральный план Волгограда и Стратегический план устойчивого развития Волгограда до 2025 года, реализация которых может быть проблематична без консолидации усилий администрации Волгограда и Волгоградской области.

Особое место в проекте закона требует закрепление финансовых источников реализации Закона. В соответствии со статьями 79, 139 и 139.1 Бюджетного кодекса РФ проект закона должен отражать все возможные пути финансирования расходов, связанных с осуществлением г. Волгоградом функций административного центра путем предоставления межбюджетных трансфертов в объемах, предусмотренных законом Волгоградской области об областном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, а также в рамках долгосрочной областной целевой программы (долгосрочных областных целевых программ), направленной на социально-экономическое развитие г. Волгограда как административного центра.

В целях увеличения бюджетной обеспеченности жителей Волгограда необходимо закрепить нормативы отчислений в бюджеты городских округов от отдельных федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и законодательством о налогах и сборах в бюджет субъекта РФ.

На наш взгляд, преимущество этого пути заключается в следующем:

1. фиксированный норматив отчислений от налога – стабильная составляющая доходной части муниципальных образований, не зависящая от политической ситуации в регионе, от взаимоотношений областной и муниципальной власти, и, как следствие, – сохранение стабильности для жителей муниципальных образований;

2. нормативы отчислений всегда носят стимулирующий характер: увеличивается заинтересованность местных властей и активизируется их работа по увеличению собираемости налогов – увеличивается доходная часть как местного бюджета, так и консолидированного бюджета субъекта РФ.

Предлагаем рассмотреть возможность закрепления единых нормативов отчислений в бюджеты городских округов от:

- а) налога на имущество организаций – 50%;
- б) налога на доходы физических лиц – 50%;
- в) упрощенной системы налогообложения – 100%.

Кроме того, предлагаем рассмотреть вопрос возможности отчисления сумм налога на прибыль организаций в бюджеты городских округов в размере 55% от суммы налога, подлежащего зачислению в бюджет субъекта РФ, что будет соответствовать размеру налоговой ставки 10% (такая практика действует в ряде субъектов РФ: Ростовской области, Воронежской области, Краснодарском крае, Красноярском крае).

Таким образом, суммарная доля налоговых отчислений в бюджет Волгограда составит 25% – 26% налогов, собираемых во все уровни бюджетной системы РФ на территории Волгограда (в настоящее время на территории Волгограда остается не более 9% от собранных налогов).

В ряде муниципальных образований РФ в 2011 г. действуют единые нормативы отчислений по региональным налогам и по упрощенной системе налогообложения. Например, норматив отчислений по налогу на имущество организаций действует в таких муниципальных образованиях, как Ставрополь (10%), Киров (20%), Ростов-на-Дону (30%), Пермь (70%), а норматив отчислений по упрощенной системе налогообложения действует в таких муниципальных образованиях, как Воронеж (20%), Ростов-на-Дону (45%), Ставрополь (50%), Астрахань (90%), Киров (100%).

При этом предлагаемые единые нормативы отчислений по налогам необходимо рассмотреть в условиях сохранения Волгограду объема межбюджетных трансфертов, выделяемых из областного бюджета.

Принятие в современной редакции Закона Волгоградской области «О статусе города Волгограда – административного центра Волгоградской области» позволит обеспечить устойчивое развитие и поддержание облика города Волгограда, соответствующего уровню города-героя и административного центра Волгоградской области, что соответствует основным направлениям, обозначенным в Стратегии социально-экономического развития Волгоградской области до 2025 года.