

УДК 336.14

В.В. ЛЁВКИНА,
кандидат экономических наук, доцент

*Министерство финансов РФ,
ГОУ ВПО "Академия бюджета и казначейства"*

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Данная статья посвящена проблемам бюджетного процесса на муниципальном уровне. Принятие Федерального закона № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", повлекшее за собой дальнейшее реформирование местного самоуправления и всей системы государственно-публичных правоотношений показывает, что проблематика самоуправленческих основ нуждается в новом, комплексном изучении.

Переход к рыночной экономике требует создания принципиально новой системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования. Это обусловлено, прежде всего, необходимостью преодоления одного из основных противоречий современного этапа развития территориальной экономики – увеличения разрыва между возрастающими задачами органов местного самоуправления в социально-экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации.

Ключевой идеей реформы местного самоуправления в России стало представление о необходимости предельно четкого разделения полномочий между уровнями власти (федеральным, региональным и местным). Федеральное законодательство все в большей степени ориентирует субъекты РФ на иждивенчество, а не поиски резервов. В связи с этим формирование местных бюджетов в последние годы продолжается по линии увеличения средств на оказание помощи из федерального бюджета.

Создавшееся положение с формированием доходной базы по существу является перекрестным финансированием (все еще применяемым в отдельных отраслях), следовательно, это должно вести к увеличению доли собственных налоговых поступлений местного бюджета.

Действующее федеральное законодательство закрепляет за местным уровнем такой перечень налоговых поступлений, доходы от которых не соответствуют возложенным на него расходным полномочиям: доходы от местных налогов.

В современном законодательстве РФ вопрос о фискальной автономии муниципальных образований практически не затрагивается, а ведь именно его решение есть главная задача на пути к устойчивой финансовой самостоятельности местного самоуправления. Финансовая самостоятельность, в свою очередь, дает возможность органам местного самоуправления управлять рисками и отвечать по своим обязательствам. В противном случае муниципальное образование станет заложником внешних условий, формируемых через систему межбюджетных отношений.

Проблема фискальной автономии местных органов власти России наиболее ярко проявляется в сравнении с зарубежной практикой. По доле доходов, которые муниципальное образование может полностью контролировать (увеличивать или уменьшать за счет изменения ставок налогов, введения новых налогов и т.п.), российские муниципалитеты намного отстают от муниципальных образований других стран (табл. 1).

Таблица 1

Доля собственных (контролируемых) налогов в доходах местных бюджетов, %¹

Муниципальное образование	Доля контролируемых налогов
Марсель	73,2
Авиньон	71,4
Гетеборг	69,1
Вроцлав	45,8
Гданьск	39,0
Сургут	2,9

Закон № 131-ФЗ не устанавливает конкретно списков налогов, зачисляемых в бюджет того или иного муниципального образования, оставляя эту компетенцию за Налоговым кодексом РФ. Новая редакция этого закона значительно сужает возможности субъекта федерации по использованию дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты. Отныне дифференцированные нормативы могут применяться только в качестве эквивалентной замены трансферта, распределяемого в расчете на одного жителя муниципального образования.

Единый вариант закрепления налогов за местным уровнем дает различные результаты в субъектах федерации в силу особенностей размещения налоговой базы по территории регионов. Учесть при этом интересы и богатых, и бедных муниципальных образований, а также удовлетворить одновременно и органы местного самоуправления, и органы власти субъектов федерации крайне сложно.

Решить эти противоречия может только движение по пути децентрализации налоговых полномочий, расширения прав и ответственности субнациональных органов власти за обеспечение территориальных бюджетов собственными доходами.

Серьезным обстоятельством, которое может существенно помочь усилиям в этом направлении, является регулирование финансового обеспечения местного самоуправления. Не случайно этому аспекту уделяется столь значительное

внимание со стороны федеральных и региональных органов власти, которые пытаются придать законодательную основу организации финансовых ресурсов и управления ими на местах.

Местные органы власти в свою очередь еще больше заинтересованы в регулировании финансового обеспечения местного самоуправления, поскольку практически вся их деятельность зависит от эффективности организации управления финансовыми ресурсами. Развитие и совершенствование финансовых взаимоотношений на местном уровне создает благоприятный финансовый климат, который в значительной степени воздействует на положение предприятий, организаций и учреждений, расположенных на данной территории.

С другой стороны, исходя из законодательной базы, в практической деятельности все еще не достаточно разработаны основные подходы к реализации распределительной и контрольной функции финансов местного самоуправления. Эти функции реализуются через финансовый механизм, представляющий собой часть общего местного хозяйственного механизма.

Финансовый механизм местного самоуправления включает совокупность организационных форм финансовых отношений в местном хозяйстве, порядок формирования фондов денежных средств, методы финансового планирования, формы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство. Этот уже сложившийся финансовый механизм, действующий в современных условиях в местном самоуправлении, не отвечает требованиям углубления рыночных реформ к сильно изменившейся законодательной базе.

С учетом серьезных изменений, которые произошли в организации местного самоуправления и предоставления государственных гарантий его осуществления, должен применяться качественно новый финансовый механизм местного самоуправления. Основным элементом этого механизма должно стать финансовое регулирование взаимоотношений субъектов хозяйствования, органов местного самоуправления и домохозяйств с местными бюджетами и внебюджетными фондами.

¹ По данным агентства «Standard & Poor's», 2006 г.

Основной составной частью муниципальных финансовых ресурсов являются местные бюджеты. Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. В условиях углубления рыночных отношений все в большей степени местные органы власти призваны обеспечить комплексное развитие муниципальных образований, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных им территориях.

Исходя из этого, значительно возрастает координационная функция местных органов власти как в экономическом, так и в социальном развитии территорий. Указанные факторы вызывают необходимость дальнейшего расширения и укрепления финансовой базы местных органов власти, решения ряда проблем, связанных с совершенствованием методов формирования и использования финансовых ресурсов муниципальных образований, аккумулированных в местных бюджетах.

Согласно ст. 132 Конституции РФ "... органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения". Важно, что к вопросам местного значения в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" в частности отнесены "... местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов".

Таким образом, на практике муниципалитеты не имеют возможности в полной мере использовать свое право на установление местных налогов и сборов.

Более половины муниципальных образований Московской области являются дефицитными, то есть не получают собственных доходов даже в объеме минимальных нормативов бюджетной обеспеченности.

Однако ст. 37 ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" установлено, что органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов. Если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, то органы государственной власти субъекта РФ передают органам местного самоуправления иные доходные источники бюджета субъекта РФ.

Решение этой проблемы лежит в основном в перегруппировке налогов, доходов и сборов между бюджетами всех уровней с тем, чтобы увеличить долю собственных доходов местных бюджетов, сделать их более независимыми и тем самым в значительной степени снизить встречные межбюджетные финансовые потоки.

Для решения поставленной задачи необходима комплексная законодательная база. Принятые Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации не оправдали надежд органов местного самоуправления, так как не только не создали механизма гарантий местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости, но и еще более ущемили их права, ограничили финансовые возможности обеспечения социально-экономических программ местного развития.

Для формирования бездефицитного бюджета, обеспечивающего покрытие расходов в соответствии с социальными стандартами и нормами, по проведенным расчетам на территории Московской области должно оставаться не менее 70% всех налоговых и неналоговых обязательных платежей, поступающих от плательщиков, осуществляющих деятельность на территории области.

Для достижения необходимого уровня собственных (закрепленных) доходов можно предложить ряд мероприятий по совершенствованию формирования доходов бюджета, к примеру, было бы целесообразно внести ряд поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации. Например, законодательно за-

репить следующие источники формирования собственных доходов местных бюджетов: доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов; неналоговые доходы местных бюджетов; доходы местных бюджетов от федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленных на постоянной основе в фиксированной доле.

Налог на прибыль предприятий (организаций), на взгляд автора, должен зачисляться в местный бюджет частично, но не менее 50% доли субъекта Федерации от этого налога. Предлагаемая норма повысит заинтересованность органов местного самоуправления в развитии предприятий и организаций, находящихся на подведомственной территории, что положительно скажется и на доходах вышестоящих бюджетов.

Представляется целесообразным подоходный налог с физических лиц полностью зачислять в местные бюджеты. Эта мера позволит последовательно проводить в жизнь один из принципов социальной справедливости, поскольку основные социально-бытовые проблемы населения решаются там, где оно проживает. С другой стороны, эта мера поможет усилить заинтересованность органов местного самоуправления в работе в повышении занятости населения: больше занятых – больше доходов от данного вида налога.

Очень большое значение для местных бюджетов имеет земельный налог. Несмотря на то, что законодательно он является местным налогом, в Московской области 50% этого налога централизуется. С одной стороны, эта мера противоречит ст. ст. 29 и 36 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". С другой – есть твердая уверенность, что средства земельного налога, поступающие от земель, находящихся в муниципальной собственности, и тем более от арендной платы за муниципальные земли, должны полностью поступать в местные бюджеты.

В настоящее время по Московской области прослеживается тенденция к росту доли неналоговых доходов в общей структуре доходов

муниципальных районных бюджетов, но для стабильности и финансовой устойчивости муниципальных бюджетов их объем недостаточен. На взгляд автора, удельный вес неналоговых доходов должен составлять не менее 30-35% по отношению к объему собственных доходов бюджета, или 45–48% в общей структуре бюджетных средств района. Этого можно достигнуть за счет повышения доходности территории.

По мнению автора, основные усилия органов местного самоуправления с точки зрения повышения доходности муниципальной территории должны быть направлены на либерализацию рынка недвижимости, наращивание потенциальной ценности территории, увеличение общего объема коммерческих сделок.

С целью эффективной реализации этих направлений можно предложить проведение ряда мероприятий организационно-экономического характера, к основным из которых следовало бы отнести: проведение ревизии имущества, находящегося в муниципальной собственности, оценку уровня его использования и взятие его на учет в соответствующих Комитетах по управлению имуществом; проведение ревизии земельных участков, находящихся в собственности физических и юридических лиц, арендуемых участков с целью выявления самовольно захваченных и неучтенных участков; включение неиспользованных и неэффективно используемых муниципальных земель в финансовый оборот; изменение зонирования территории по градостроительной ценности земель под влиянием развития современной инфраструктуры области.

В заключение можно отметить, что эффективность формирования муниципальных финансовых ресурсов зависит от достижения необходимого уровня собственных (закрепленных) доходов и увеличения доли неналоговых доходов в общей структуре доходов муниципально-го бюджета.

Для стабилизации доходной части бюджета и ее пополнения необходима система мер по выявлению и изъятию скрытых от обложения налогов, сокращения недоимки.

С целью роста налогового потенциала следует проводить работу по постановке на учет

организаций, зарегистрированных на территории других субъектов РФ, но осуществляющих свою деятельность на территории городских округов. Необходимо оптимизировать структуру муниципальной собственности: проводить работу по сокращению неэффективно действующих муниципальных унитарных предприятий, обеспечить контроль за поступлением платежей от использования муниципального комплекса.

Для организации финансирования целевых программ, развития инфраструктуры муниципального образования следует использовать и такие формы укрепления финансовой базы, как выпуск муниципальных ценных бумаг.

Также очевидно, что необходимо проводить бюджетную политику, направленную на оптимизацию расходов бюджета.

Одной из основных задач в этой области является переход к финансированию бюджетополучателей по результатам их деятельности, то есть бюджетированию, ориентированному на конечный результат, на повышение эффективности и экономии в расходах.

С целью снижения бюджетных расходов предлагается осуществить ряд мероприятий, в том числе проведение мониторинга бюджетного сектора с целью выявления параллельно действующих и несвойственных бюджетной сфере учреждений.

Одним из необходимых условий структурных реформ в бюджетном секторе должно стать финансирование выполнения бюджетными учреждениями муниципальных услуг. Это означает переход к нормативно-подушевому финансированию, где размеры выделяемых бюджетных средств должны определяться, исходя не из объемных показателей деятельности учреждения (штатное расписание, занимаемые площади), а из численности получателей или пользователей услуг.

Следует изыскивать источники внутренних резервов бюджетных учреждений, оптимизиро-

вать расходование доходов бюджетных учреждений от оказания платных услуг.

Структура местных бюджетов состоит, как правило, из трех разделов: доходной части, текущих расходов и бюджета развития (капитальных затрат). За границами такой структуры бюджета остаются вопросы об исполнении отдельных государственных полномочий, которые передаются органам местного самоуправления.

Таким образом, можно утверждать, что недостаточная детализация бюджетных расходов, отсутствие надлежащего контроля за ростом дефицита бюджета, наличие не учтенной в бюджете кредиторской задолженности, отвлечение средств в собственные внебюджетные фонды, отсутствие в структуре бюджета отдельных государственных полномочий делают местные бюджеты нереалистичными. А если бюджет не реален, то нет никакой необходимости придерживаться бюджетного плана и, как следствие, санкций за его несоблюдение.

Бюджетный процесс на местном уровне носит однотипный характер. Он состоит из подготовки планов социально-экономического развития (которые в свою очередь не имеют нормативно-правового статуса, то есть их роль, состав и структура не фиксируются в уставах или конституциях регионов и местного самоуправления), сводного финансового баланса по территории, проекта положения о межбюджетных отношениях, проектов региональных внебюджетных фондов, прогноза исполнения консолидированного бюджета, определения направлений бюджетно-финансовой политики (что это такое ни один нормативно-правовой документ не определяет), разработки и предъявления целевых программ (они не имеют в большинстве субъектов Федерации нормативно-правового статуса), определения объемов регионального государственного и муниципального заказов (нормативно-правовая база региональных государственных и муниципальных заказов отсутствует), оценки исполнения бюджета текущего года.

В редакцию материал поступил 06.06.08.