

А. Г. Мнацаканян, А. Н. Кохан

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Исследуются итоги муниципальной реформы; проводится анализ бюджетной политики Калининградской области; выявляются проблемы формирования доходной части местных бюджетов, а также предлагаются направления совершенствования бюджетной политики, которые могли бы сгладить различия экономического и социального развития муниципалитетов, решить проблему стабильности и самостоятельности местных бюджетов.

This article examines the results of municipal reform, analyses the budgetary policy of the Kaliningrad region, and identifies the problems of formation of local budget revenues. The author described the methods to improve budgetary policy, which could level the differences in economic and social development of municipalities and solve the problem of stability and independence of local budgets.



Ключевые слова: местные бюджеты, финансово-экономические основы местного самоуправления.

Key words: local budgets, financial and economic bases of local government.

С вступлением в силу в полном объеме с 01.01.2009 г. одного из ключевых законов Российской Федерации — «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ — завершился переходный период муниципальной реформы. Среди главных ее целей было приведение финансово-экономической базы муниципальных образований в соответствие с объемами полномочий. Однако, несмотря на существенные изменения в бюджетно-налоговом законодательстве и увеличение финансовой поддержки муниципалитетов, в том числе и за счет реализации приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ, отдельные аспекты проблемы финансового обеспечения, соразмерности доходных источников с расходными полномочиями и обязательствами местного самоуправления остаются нерешенными. Вследствие этого разграничение полномочий между уровнями власти во многом теряет конструктивный смысл.

Основной целью бюджетной политики Калининградской области в последние годы стало эффективное и ответственное управление финансами, повышение долгосрочной устойчивости регионального и местных бюджетов при безусловном исполнении расходных обязательств. Создана эффективная система управления государственными финансами. С 2006 г. бюджетный процесс был реорганизован с целью разделения политических и распорядительных функций органов государственной власти.

Отраслевые министерства и агентства отделены от денежных потоков и процедур финансирования, но остались при этом ответственными за бюджетное планирование, в определенной степени конкурируя за совокупные бюджетные ресурсы. Это позволило распределять их в конкурентной среде с учетом выстраивания приоритетов, повысить обоснованность бюджетных трат. Функции главного распорядителя средств областного бюджета с полномочиями государственного заказчика были сосредоточены у одного органа государственной власти. Отделение политических органов власти от финансирования позволило, обеспечив взаимный контроль, практически ликвидировать коррупционные риски и риски нецелевого расходования бюджетных средств.

Новые процедуры государственных и муниципальных закупок способствовали повышению эффективности и прозрачности расходов. С 2006 г. бюджетное планирование осуществлялось в формате пятилетнего финансового плана и трехлетнего бюджета. Большинство местных бюджетов утверждается также на трехлетний период. В бюджетный процесс внедрены современные программно-целевые методы финансового менеджмента, и Калининградская область вышла в лидеры среди регионов России по качеству управления бюджетом. Была проведена экспертиза деятельности областных и муниципальных бюджетных учреждений; внедрено нормативное финансирование в бюджетной сфере; многие бюджетные учреждения переведены в форму автономных организаций. Разработаны регламенты оказания бюджетных услуг и стандарты их качества. Образовано



региональное казначейство, что повысило прозрачность и оперативность принятия решений. Внедрены процедуры мониторинга кредиторской задолженности и принятия мер по ее предупреждению.

Проведена автоматизация системы управления региональными финансами, бюджет области и бюджетная отчетность стали формироваться в автоматическом режиме. Внедрено бюджетирование, ориентированное на результаты. Доля расходов областного бюджета, сформированных в рамках целевых программ, увеличилась с 9 % в 2005 г. до 65 % в 2010-м.

Но, несмотря на положительные моменты в развитии бюджетной системы региона, существует и ряд существенных проблем.

Характерной чертой формирования доходов местных бюджетов последних реформенных лет была их высокая зависимость от безвозмездных поступлений – межбюджетных трансфертов с регионального уровня. Если налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов возросли за последние пять лет в 2,5 раза, то межбюджетные трансферты – в 4,8 раза [2].

В структуре доходов местных бюджетов Калининградской области четко прослеживается тенденция увеличения доли безвозмездных поступлений из областного бюджета и ее стабилизация в 2006–2008 гг. В итоге процентное соотношение налоговые и неналоговые доходы – безвозмездные перечисления за 2005–2010 гг. изменилось с 67,3–32,7 до 51,0–49,0 % [3].

Столь высокий уровень безвозмездных поступлений в местные бюджеты – свидетельство не только усиления внимания к финансовым проблемам муниципалитетов, но и снижения степени самостоятельности органов местного самоуправления (расходной «автономии»), а также повышения их зависимости от регионального бюджета и властных структур, в которых сконцентрированы доходные полномочия.

Как показывает анализ, при общем росте доходов расходные обязательства муниципальных образований в значительной степени обеспечиваются за счет предоставления финансовой помощи местным бюджетам в форме дотаций и субсидий из бюджета субъекта РФ.

В то же время тенденция снижения нецелевых межбюджетных трансфертов – дотаций (на выравнивание бюджетной обеспеченности, сбалансированность местных бюджетов), – которые используются муниципалитетами для исполнения собственных расходных полномочий, при росте целевых субсидий на решение конкретных вопросов местного значения отражают усиление роли и влияния субъекта РФ на социально-экономическое развитие муниципальных образований, их стремление к стимулированию органов местного самоуправления на решение конкретных задач.

Значительная роль финансовой помощи в бюджетной обеспеченности и исполнении расходных обязательств местного самоуправления характеризует также хроническое несоответствие между расходными обязательствами и финансовыми возможностями муниципальных образований. На данную ситуацию сильно влияет и крайняя нестабильность правовой базы в сфере определения полномочий местного самоуправления. Ведь перечень закрепляемых полномочий – это конкретные функциональные обязательства перед местным сообществом, от



объема которых зависит потребность в финансовых ресурсах, а от степени их выполнения — состоятельность реформ и доверие к существующей системе власти.

Со дня принятия федерального закона №131-ФЗ происходило постоянное законодательное расширение перечня вопросов местного значения без адекватного закрепления дополнительных источников финансирования добавленных полномочий. В результате в настоящее время перечень вопросов местного значения увеличился для всех типов муниципальных образований: более чем на треть для городских округов и в полтора раза для муниципальных районов и поселений. Это обуславливает рост объема расходных обязательств муниципальных образований.

Процессы разграничения полномочий, расширения списка вопросов местного значения, намного опережающие во времени решение вопросов по дополнительным доходным источникам финансирования добавленных полномочий, ухудшают реальное финансовое положение муниципальных образований. Главной трудностью становится нерешенность ключевой задачи муниципальной реформы — обеспечение относительной финансовой самостоятельности местных бюджетов как фундаментального звена бюджетной системы страны [4].

Решить задачу обеспечения финансовыми ресурсами расходных полномочий местных бюджетов, сбалансированности доходных и расходных полномочий возможно путем увеличения доходов от налоговых поступлений или (и) финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня. Альтернативным путем может быть сокращение расходных полномочий пропорционально реальным финансовым возможностям (располагаемым доходам) местного самоуправления.

В существующих условиях важно обратить внимание на содержательно-смысловую условность при оперировании понятием «сбалансированность местных бюджетов», анализируемых на основе фактических данных об их исполнении. Закладываемые в бюджет расходы, как правило, значительно ниже объективно необходимых и формируются не столько исходя из реальной (нормативной) потребности, сколько из имеющегося объема бюджетных доходов. И насколько бюджетные полномочия как средство решения вопросов местного значения финансово обеспечены, настолько они и исполняются ввиду предоставления бюджетных услуг.

При отсутствии единых количественных и качественных параметров по обеспечению прав граждан на гарантированные услуги местное самоуправление может оказывать их лишь в пределах располагаемых средств и, соответственно, в различных объемах, что является ущемлением конституционных прав, единых для всего населения РФ.

Анализируя фактическое состояние муниципального хозяйства и объектов социальной сферы, можно утверждать, что сегодня реальные расходные обязательства, учтенные в бюджетах муниципальных образований, заведомо занижены как минимум на 35—40%. Соответственно существенно сужены финансово-экономические возможности, что не позволяет качественно переломить ситуацию деградации технического состояния муниципального жилищно-коммунального хозяйства и инженерной инфраструктуры.



Из критериев самостоятельности местного самоуправления следует, что одним из приоритетов в решении задачи повышения уровня сбалансированности местных бюджетов является укрепление их собственной доходной базы путем совершенствования управления доходами, создания условий, стимулирующих муниципалитеты на расширение налоговой базы, мобилизацию налоговых и неналоговых доходов, повышение роли и значения местных налогов.

Основным источником налоговых доходов муниципальных бюджетов выступают отчисления от федеральных налогов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе Бюджетным кодексом РФ и переданных субъектом Федерации по дополнительным нормативам отчислений от федеральных налогов и сборов. Удельный вес федеральных налогов в 2008–2010 гг. составлял от 80 до 94,2 % всех налоговых доходов местных бюджетов при полном отсутствии доли региональных налогов.

Основной бюджетобразующий налог – налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в 2008 г. составил 38 % (5 691 млн руб.), в 2009-м 39 % (5 351 млн руб.), в 2010-м 39,5 % (5 893 млн руб.) [2].

Высокая степень централизации доходов на региональном уровне сопровождается усилением роли бюджетного регулирования в структуре доходов местных бюджетов. Иными словами, по мере происходящего перераспределения с федерального на региональный уровень полномочий регулирования нормативов отчислений в местный бюджет формирование местных бюджетов все в большей степени зависит от решений, принимаемых субъектом РФ.

Практика передачи в местные бюджеты нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в областной бюджет, показывает действенность данной меры в усилении заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении экономического и налогового потенциала муниципальных образований и региона в целом. Это способствует повышению эффективности системы межбюджетных отношений в части стимулирования развития собственной налоговой базы муниципальных бюджетов.

Необходимость стабилизации доходной базы местного самоуправления за счет увеличения ее налоговой составляющей обуславливает правомерность постановки вопроса о внесении изменений в налоговое и бюджетное законодательство, предусматривающих перевод всех налоговых поступлений от малого бизнеса в разряд местных налогов. Это будет способствовать, с одной стороны, укреплению финансовой базы местного самоуправления, а с другой – заинтересованности органов муниципальной власти в создании на своей территории благоприятных условий для малого и среднего бизнеса и развитии сфер деятельности, от состояния которых во многом зависит жизнедеятельность местного сообщества [3].

Вполне конструктивным было бы закрепление за местным уровнем и регионального налога на имущество организаций. Функционирование данного налога в значительной степени связано с использованием муниципального хозяйственного потенциала (земли, местных дорог, коммунальных услуг), а налоговая база зависит от результатов деятель-



ности и стоимости имущества организаций, расположенных на территории муниципалитетов, и определяет уровень их социально-экономического развития. Все это обеспечивает более тесную связь и взаимовлияние организаций — пользователей услуг муниципального хозяйства, а также заинтересованность органов местного самоуправления в развитии территории и доходности местных бюджетов.

Как это ни парадоксально, но из всех налогов наименее существенную роль в формировании доходов местного бюджета играют местные налоги. К ним вследствие произведенной децентрализации налоговых полномочий отнесены лишь два: налог на землю и налог на имущество физических лиц.

По итогам исполнения бюджета Калининградской области доля региональных налогов в общих доходных источниках составила лишь 27 %. По итогам исполнения местных бюджетов в 2010 г. удельный вес местных налогов составил лишь 7,8 % налоговых доходов. Как видно, местные налоги не оказывают значимого влияния на обеспечение собственной финансовой (налоговой) «автономии» органов местного самоуправления и местных бюджетов.

В создавшихся условиях возникает практическая необходимость активизации работы по решению проблем, влияющих на укрепление собственной доходной базы местных бюджетов и на поступление местных налогов. Тем более это актуально в свете намеченного реформирования системы поимущественного налогообложения и ее трансформации в местный налог на недвижимость.

Существует ряд условий и факторов, препятствующих повышению уровня собираемости местных налогов. Наиболее очевидные из них связаны с земельным налогом — это льготы и освобождения от уплаты земельного налога, принятые на федеральном уровне. Также весьма существенным фактором, обуславливающим недоиспользование потенциальных источников доходов местных бюджетов, является неполный учет земель как объектов налогообложения. Это связано с незавершенностью предусмотренных работ по межеванию земельных участков общедолевой собственности; частичным отсутствием (необходимостью восстановления или обновления) данных о земельных участках, правоустанавливающие документы на которые ранее (до 1999 г.) выдавались муниципальными органами; отсутствием части земельных участков, занесенных в кадастр в Едином государственном реестре прав, регистрация которых носит добровольный характер.

Серьезное влияние на платежную дисциплину и работу по мобилизации поступлений по земельному налогу оказывают также имеющиеся искажения в кадастровой оценке вследствие неполного учета местных особенностей и уровня развития рынка недвижимости.

Общим условием, ограничивающим использование потенциальных возможностей мобилизации и увеличения налоговых доходов, стало отсутствие подробной и достоверной статистической информации в объеме, необходимом для качественного анализа и мониторинга экономического и финансового положения муниципалитетов и прогнозирования доходов местного бюджета.



Значительная часть проблем, связанных с реализацией реального потенциала поступлений от местных налогов и налоговых доходов, требует решения на федеральном уровне. Назрела необходимость:

– совершенствования кадастровой оценки земли с делегированием полномочий по ее проведению на региональный и муниципальный уровни по рекомендованным методикам, позволяющим учитывать местную специфику;

– повышения заинтересованности налоговых органов в росте поступлений от местных налогов;

– законодательного закрепления обязательной регистрации собственности граждан, в том числе на незавершенное строительство;

– инвентаризации льгот по местным налогам, установленных федеральным законодательством, с последующей их отменой или введением компенсаций выпадающих доходов местных бюджетов;

– расширения и конкретизации информационного обеспечения органов местного самоуправления в части сведений, предоставляемых налоговыми органами о начислениях, уплаченных суммах, задолженности, недоимке, отсроченных (рассроченных), реструктурированных и приостановленных к взысканию налогах, сборов, пеней и штрафов, подлежащих зачислению в местные бюджеты, в разрезе конкретных налогоплательщиков;

– совершенствования обеспечения статистической информацией муниципальных образований, в частности формирования достоверной статистической базы и ведения муниципального статистического учета.

Таким образом, в результате проведенного исследования мы предлагаем следующие направления совершенствования бюджетной политики, которые могли бы сгладить различия экономического и социального развития муниципалитетов, решить проблему стабильности и самостоятельности местных бюджетов.

1. Закрепить за местными бюджетами отдельные налоги, достаточные для формирования их доходов в размере не менее 70 % от объема минимальных расходных полномочий. Причем долю субфедеральных, в том числе муниципальных, органов в налоговых поступлениях следует закрепить законодательно, чтобы предотвратить неформальные согласования.

2. Обеспечить полное финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации расходных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Федерации на местный уровень.

3. Довести долю доходов (и прежде всего собственных) местных бюджетов в консолидированном бюджете страны до уровня не менее 25 %.

4. Закрепить за местными бюджетами имущественные и подоходные налоги, которые, как показывает мировой опыт, более адекватны выполнению задач, возлагаемых на местное самоуправление.

5. Перевести некоторые федеральные и региональные налоги в разряд местных.

Местный уровень должен иметь в качестве закрепленных такие налоги, на которые могут реально влиять органы местного самоуправле-



ния. Это будет стимулировать увеличение налогового потенциала территорий и обеспечивать стабильное, соответствующее возложенным на местное самоуправление функциям поступление доходов.

Отчисления от налога на имущество организаций согласно закону №120-ФЗ должны направляться в региональный бюджет. На наш взгляд, данный налог (до введения в субъекте Федерации налога на недвижимость) следует перевести в разряд местных. Все предприятия на территории используют местную инфраструктуру — дороги, коммунальные услуги и т.д., поэтому вполне уместно закрепить налоги, поступающие с их имущества, за местными бюджетами. Это послужило бы важным фактором обеспечения стабильности налоговых поступлений. Кроме того, необходимость данной меры обусловлена низкой мобильностью налоговой базы. Это касается и налога на имущество физических лиц.

Налог на недвижимость должен иметь, по нашему мнению, местный статус, и местным органам власти необходимо предоставить возможность полностью распоряжаться поступлениями от него. Недвижимость — один из основных ресурсов муниципалитетов. Местные органы власти могли бы использовать налог на недвижимость как эффективный рычаг для стимулирования нового строительства, инвестиций в развитие муниципальной инфраструктуры. Этот налог наилучшим образом подходит для взимания местными органами самоуправления, поскольку объекты недвижимости удобнее всего контролировать на муниципальном уровне, и следовательно, передача названного налога в разряд местных, помимо прочего, позволит улучшить его собираемость.

Важным источником пополнения местных бюджетов могли бы стать акцизы. Представляется, что было бы целесообразным и справедливым направлять в доходы местных бюджетов отдельные виды акцизов, ставки которых должны четко устанавливаться на федеральном уровне. Направление акцизов, в том числе на местный уровень, представляется логичным, так как их объем полностью формируется за счет повышения прямых расходов населения. При таком подходе распределение доходов, получаемых за счет акцизов, соответствовало бы численности населения, проживающего в каждом муниципальном образовании.

В последние годы отсутствие достаточных средств в местных бюджетах побуждает местные органы самоуправления изыскивать дополнительные источники доходов. Поэтому мы предлагаем эмиссию муниципальных облигационных займов как один из способов пополнения местных бюджетов. Долговые обязательства в виде ценных бумаг позволяют:

- снизить стоимость фондирования инвестиционных и социальных программ, стоимость финансирования источников покрытия дефицита бюджета, рефинансирования существующей задолженности по кредитам и займам;
- направлять дополнительные средства от размещения на цели средне- и долгосрочного инвестирования;
- обеспечить достаточный промежуток времени для изыскания средств бюджета для своевременного погашения существующей задол-



женности; использовать заемные средства в течение всего срока обращения выпуска без привлечения новых источников;

— диверсифицировать структуру долговых обязательств и расширить их по длительности;

— компенсировать за 3—5 лет риск уменьшения процентных ставок на денежном рынке возможностью точного прогнозирования денежных потоков субъекта и отсутствием необходимости привлечения новых ресурсов.

Все эти меры привели бы к реальному улучшению условий жизни населения, повышению качества общественных услуг, укреплению традиционной политической демократии и институтов гражданского общества, росту эффективности бюджетных расходов.

Список литературы

1. *Об областном бюджете на 2010 год и плановый 2011 и 2012 годы* : закон Калининградской области №402 от 21.12.2009. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. *Калининградская область в цифрах 2010* : стат. сб. / сост. И.И. Гришина; Федер. служба госстатистики. Территор. орган Федер. службы госстатистики по Калининградской области. Калининград, 2009.

3. *Кохан А.Н.* Современное состояние и перспективы развития экономики муниципальных образований в субъектах Российской Федерации // Проблемы развития экономики эксклавного региона России. Калининградская область как пилотный регион трансграничного сотрудничества России, стран Балтийского моря и Восточной Европы. Опыт и перспективы : междунар. сб. науч. тр. Калининград, 2004.

4. *Кохан А.Н.* К вопросу развития социальной составляющей бюджета Калининградской области // *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie*. Elbląg, 2009.

5. *Официальный сайт* Министерства экономики Калининградской области. URL: <http://economy.gov39.ru/>

6. *Официальный сайт* Министерства финансов Калининградской области. URL: <http://www.minfin39.ru/>

Об авторах

Альберт Гургенович Мнацакян — д-р экон. наук, проф., Калининградский государственный технический университет.

E-mail: rector@bief.ru

Анжелика Николаевна Кохан — канд. экон. наук, доц., Калининградский государственный технический университет.

E-mail: angelina1804@mail.ru

About authors

Prof. Albert G, Mnatsakanyan — Vice-Rector for Economic and Financial Affairs, Kaliningrad State Technical University.

E-mail: rector@bief.ru

Dr Anzhelika N. Kokhan — Associate Professor, Department of Finances and Credit, Kaliningrad State Technical University.

E-mail: angelina1804@mail.ru