

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ КАК ПУТЬ К СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

MUNICIPAL BUDGET AS A WAY TO PRESENT MODELS

A. Popov

Annotation

An assessment of the experience of organizing intergovernmental relations as they are modern. Focus on issues related to financial self-sufficiency of local communities, addressing the self-expansion of the revenue base of local government budgets.

Keywords: Intergovernmental relations, financial opportunities STI local government tax sources of local budgets, municipal, model of local self-government of municipal district.

Попов Александр Сергеевич
К.э.н., доцент кафедры
Экономики и права РГСУ,
Мурманский филиал

Аннотация

Проведена оценка опыта организации межбюджетных отношений как их современной модели. Раскрываются вопросы, касающиеся финансовой самодостаточности местных сообществ, решения проблемы расширения собственной доходной базы бюджетов местных органов самоуправления.

Ключевые слова:

Межбюджетные отношения, финансовые возможности органов местного самоуправления, налоговые источники местных бюджетов, муниципальное образование, модели местного самоуправления, муниципальный округ.

Мировой опыт развития бюджетной системы даёт возможность увидеть, что бюджетная система экономически развитых стран максимально децентрализована. Компетенции уровней публичных финансов разграничены, что позволяет каждому уровню самостоятельно определять бюджет, осуществлять налоговую политику, а местные бюджеты не входят в федеральные бюджеты. Это показывает относительную независимость регионов от центра и возможность минимизации перераспределительных процессов в бюджетно-налоговой системе, что способствует экономическому росту и конкурентоспособности регионов [2].

В отличие, в частности, от американской модели, российская сложившаяся модель межбюджетных отношений "не способствует развитию экономики регионов и не в полной мере отвечает принципам бюджетного федерализма" [5].

Действительно, выраженная централизация доходов, по мнению С.В. Степашина, "приобрела избыточный характер, а значительность объёмов перераспределяемых через федеральный бюджет финансовых ресурсов привела к тому, что государственная региональная политика может осуществляться только при наличии мощной системы трансфертов, когда имеет место широкое использование трансфертов" из бюджетов вышестоящих уровней, направленных на покрытие дефицита налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. В свою очередь, хронический дефицит доходов местных бюджетов во многом затрудняет финансирование в полном объёме

собственных полномочий муниципалитетов. В скованных финансовых условиях муниципалитеты финансируют лишь свои текущие расходы, но лишены возможности производить капитальные расходы, осуществлять инвестиционные проекты и т.п. деятельность.

С другой стороны, эта же проблема зачастую приводит к росту муниципальных расходов без учёта реальных экономических и финансовых возможностей органов местного самоуправления. В результате, согласно статистике, приведённой С. В. Степашиным, уровень государственного долга регионов за последние шесть лет возрос почти в три раза, и к началу 2013 года составил 1,36 трлн. рублей. Естественно, что решение ряда острых для населения проблем в подобных условиях permanently откладывается. И только "выход на новый уровень бюджетного планирования и исполнения бюджета, на новое качество бюджетной системы позволит реализовать задачи, поставленные в майских указах Президента", – заявил глава Счётной палаты.

Несомненно, финансовая самодостаточность местных сообществ, соответствие обязательств и функций ресурсам местного самоуправления в современных условиях становится одним из ключевых направлений независимого существования местного самоуправления, и принципиальные решения данной задачи видятся, прежде всего, в правовом аспекте. В рамках Федерального закона № 131-ФЗ трансформировалась система налоговых источников местных бюджетов и механизмы межбюджетных отношений [3]. В качестве местных налогов

были определены налог на имущество физических лиц и земельный налог. Между тем, это не повлекло перераспределения доходных источников местных бюджетов – уровень финансовой обеспеченности зависит от региональных властей, что не даёт возможности муниципальным органам власти проводить необходимую им местную социально-экономическую политику.

В частности, что касается Мурманской области – она остаётся дотационной, получая из бюджета 1 072 730, 7 тыс. рублей [1]. Необходимо признать, что данное обстоятельство указывает на наличие централизации финансовых средств, встречных финансовых потоков между региональным и местными бюджетами, обуславливает низкий уровень собственных доходов бюджетов муниципалитетов, когда финансовые потоки на местный уровень практически не передаются.

В состав Мурманской области входят 43 муниципальных образования, из них 15 городских округов, 5 муниципальных районов, 13 городских и 10 сельских поселений. Доходы таких муниципальных образований как городов Апатиты, Мурманск, Полярный Зори, Североморск, Терского и Печенгского районов в основном формируются за счёт налоговых поступлений, причём около четверти из них, это налог на доходы физических лиц.

Какие же инструменты смогли бы способствовать повышению уровня финансовой обеспеченности и на этой основе созданию современной модели межбюджетных отношений в Мурманской области, обеспечению соответствия обязательств и функций ресурсам местного самоуправления?

Как нам представляется, одним из приоритетов должна стать передача полномочий по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений с регионального уровня на уровень муниципальных районов. Важно, чтобы местные органы самоуправления имели право определять, какие дополнительные налоговые источники могут быть закреплены за местными бюджетами для повышения собственной доходной базы местных бюджетов.

Формирование привлекательного бюджетного климата во многом сдерживает и бессмысленное циркулирование средств между муниципальными образованиями и бюджетами вышестоящих уровней с последующим их возвращением в тот же муниципалитет в качестве межбюджетных трансфертов. Неоднозначность процесса формирования привлекательного бюджетного климата подтверждает и статистика Министерства финансов РФ (2009 г.), согласно которой, в общем объёме поступивших собственных доходов местных бюджетов межбюджетные трансферты (без учёта субвенций из фондов компенсаций) – 46, 6 %, тогда как налоговые и неналоговые доходы составили 53, 4 %. При этом, в структуре собственных доходов местных бюджетов в среднем по

стране налоговые доходы составили 39, 9 %.

В современной модели межбюджетных отношений на муниципальном уровне решение проблемы расширения собственной доходной базы бюджетов местных органов самоуправления лежит также и в плоскости прогнозирования доходов бюджетов муниципальных образований сельских поселений. Показательно в этом смысле утверждение методики формализованного прогнозирования доходов бюджета муниципального образования сельского поселения Алакуртти Кандалакшского района Мурманской области по основным налогам и сборам. Данная методика предлагается в целях повышения эффективности управления муниципальными финансами и обеспечения системности прогнозирования доходов бюджета муниципального образования сельское поселение Алакуртти по основным налогам и сборам, к которым, в данном случае отнесены налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц и земельный налог. Методика включает два варианта расчёта ставки налога на доходы физических лиц, вариант формулы расчёта ставки налог на имущество физических лиц и формулу для расчёта прогнозируемого объёма поступлений земельного налога в бюджет этого сельского поселения.

В рамках решения проблемы расширения собственной доходной базы бюджетов местных органов самоуправления шагом в правильном направлении было бы восстановление ряда законодательных положений, не перешедших из предыдущего законодательства в ФЗ № 131. Так, в муниципальную собственность следует вновь включить природные ресурсы в качестве экономической основы местного самоуправления. Это позволит в определённой мере повысить объём собственных доходов в муниципальных бюджетах.

В этой связи понимание этого обстоятельства станет реальным инструментом финансирования социальной инфраструктуры и ряда других расходов, выравнивания уровня бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления социально-экономической ситуации в целом.

По мнению ряда исследователей, укрепить ресурсные возможности муниципальных образований собственной финансовой базой на долгосрочной основе могло бы, например, и перераспределение доходной базы земельного налога. Это станет дополнительным стимулом для муниципалитетов к работе над собственной доходной базой. Но для этого необходимо упорядочить и поставить на объективную основу инвентаризацию земель и определение кадастровой оценки земель Мурманской области. Во всяком случае, возможность оформления земли под зданиями и сооружениями позволит прирастить местные бюджеты, и это при том, что в индивидуальном аспекте данный налог, скорее всего, не станет обременительным для населения.

Современная модель межбюджетных отношений не может не включать новые виды финансирования органов местного самоуправления, муниципальных услуг или иных сфер и направлений муниципального сервиса [4]. Не должна исключаться возможность учреждения смешанных (с участием муниципалитета) предприятий. Это даст возможность обеспечить доступ местного сообщества к доходам от прибыльных видов деятельности и вывести муниципальные предприятия на рентабельный режим работы.

Без внимания органов местного самоуправления сегодня во многом остаётся такой финансовый резерв как рентные источники доходов местных бюджетов. В нынешних условиях рента повсеместно собирается множеством хозяйственных субъектов, хотя присваиваемый ими продукт в большинстве своём по праву является общественным. Сегодня же безкрайние рентные источники выведены из-под контроля муниципальных властей. В этом контексте первоочередной задачей органов местного самоуправления должна стать классификация всех рентообразующих факторов муниципальной территории и направление рентных источников в местный бюджет.

Не менее важен сегодня и вопрос об использовании доходов от собственности муниципалитетов. Сейчас они практически всецело направляются на финансирование текущих расходов, а органы местного самоуправления не переводят указанные доходы на совершенствование и приумножение муниципальной собственности, т.е. на обеспечение средне- и долгосрочной перспективы развития своих муниципальных образований.

Важным условием формирования муниципалитета в качестве стратегического инвестора можно назвать необходимость выделения в местном бюджете специального структурного подразделения – инвестиционного бюджета с закреплением за ним специфических, неналоговых по своей сути, источников доходов и специфических, возвратных, направлений расходов. В этой связи, в отличие от обычных корпоративных инвестиций, инвестиции территориально-корпоративные имеют целью, с одной стороны, вложение в развитие доходной базы муниципального бюджета, а, с другой, инвестирование в процесс бюджетосбережения. Бесспорным положительным результатом таких инвестиций станет освоение того или иного ресурса на территории данного муниципального образования.

Таким образом, инвестиционный бюджет как стержень территориально-корпоративной инвестиционной станет системообразующим звеном муниципальной позиции, эффективным инструментом реализации муниципальной промышленной политики, что позволит обеспечить плодотворное взаимодействие муниципальной власти с реальным сектором экономики.

Сократить территории-реципиенты можно и путём развития рынка муниципальных облигационных займов. Формирование эффективного рынка муниципальных заимствований остаётся важным фактором экономического роста регионов, поэтому в ближайшее время необходимо создание институтов мониторинга финансового положения эмитентов на основе законодательно проработанных процедур реструктуризации задолженности муниципалитетов.

Используя финансовые источники, муниципальные образования Мурманской области реализуют планы по расходам, финансируя сферу образования, жилищно-коммунальное хозяйство, сферу культуры, социальную политику, здравоохранение, физическую культуру и спорт, муниципальные учреждения и т.п.

В данной статье как пример позволю привести направления финансирования муниципальных учреждений Ковдорского района. В 2012 году муниципалитетом Ковдорского района на финансирование сферы образования было направлено 414 млн. рублей; на жилищно-коммунальное хозяйство 144 млн. рублей; на культуру 41 млн. рублей; на социальную политику 48 млн. рублей; на здравоохранение, физическую культуру и спорт 4 млн. рублей.

В частности, в системе образования Ковдорского района приоритетом остаётся доступность получения населением качественного дошкольного воспитания и образования, удовлетворение спроса на детские сады. Важным условием эффективности реализации муниципального финансирования сферы образования является то, что общеобразовательные учреждения приобретают учебную мебель, учебно-методические комплекты. Увеличивается разнообразие профилей дополнительного обучения, включающие гуманитарные, физико-математические, филологические, химико-биологические и универсальные профили. Из муниципальных средств финансируются курсы сетевой предпрофильной подготовки, которыми охвачена четверть от общего числа обучающихся в 8–9 классах. Приобретается компьютерная техника, учебное оборудование. Сформирована адаптивная безбарьерная среда, которая обеспечивает возможность дистанционного обучения детей с ограниченными возможностями.

Исходя из потребностей населения муниципального образования, работает система поддержки талантливых детей, финансируется их участие в конкурсах муниципального, регионального и федерального уровней. Из средств местного бюджета выделены субсидии на обеспечение детского питания в общеобразовательных школах и модернизацию технологического оборудования пищеблоков. Реализуются программы отдыха детей во время летних каникул, программы дополнительного образования по ряду направлений.

Из средств местного самоуправления финансируется сфера культуры. Финансирование из средств муниципалитета деятельности учреждений культуры была направлена на художественное и музыкальное образование населения, развитие художественной самодеятельности и народного творчества, поддержку молодых дарований. Поддерживается интерес жителей к участию в культурно – досуговой деятельности, в частности, муниципалитетом проводятся мероприятия, посвященные 67- летию Победы в Великой Отечественной войне и 59-летию Ковдора; мероприятия, посвященные праздничным календарным датам: Дню Защитников Отечества, Международному женскому Дню, Дню молодежи, Дню пожилых людей, Дню инвалидов. Общей направленности праздничных мероприятий соответствует проведение новогодних мероприятий для детей под патронажем главы района с вручением от его имени подарков лучшим учащимся образовательных школ.

Ещё один из важных факторов, связанных с особенностями культурного развития региона – роль органов местного самоуправления в развитии и сохранении национальной культуры народов Крайнего Севера. Как позитивный аспект популяризации национальной культуры саамов можно выделить, во-первых, выставку работ саамского декоративно-прикладного творчества, во-вторых, проведение в этом году Зимних и Летних саамских Игр, и, в – третьих, особую роль в данном процессе с точки зрения возможностей развития местного самоуправления следует отнести празднованию Дня саамов.

Представляют интерес направления активной работы органов местного самоуправления по дальнейшему развитию физкультуры и спорта, приведённые в Отчёте главы Ковдорского района о работе администрации Ковдорского района. В рамках утвержденного календарного плана физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, администрация Ковдорского района провела 27 соревнований по различным видам спорта, из которых 11 – с участием спортсменов из других городов Мурманской области и других регионов Российской Федера-

ции. Были организованы игры Чемпионата Мурманской области по волейболу среди мужских команд и второй тур Первенства Мурманской области по лыжным гонкам. В рамках празднования Дня города и Дня физкультурника были проведены традиционный массовый легкоатлетический пробег "Ковдорская миля", соревнования по стрит-болу, показательные выступления спортсменов на лыжероллерах. Впервые работники муниципальных учреждений, других организаций и предприятий участвовали в мероприятиях, организованных в рамках Дня здоровья и спорта Мурманской области в Ковдорском районе.

Не менее масштабной, с нашей точки зрения, представляется работа муниципалитета Ковдорского района по финансированию жилищно-коммунального хозяйства, социальной политики, здравоохранения.

Анализ показывает, что вопросы расширения собственной доходной базы бюджетов местных органов самоуправления остаются во многом актуальными. За последние годы на местные бюджеты были переложены дополнительные расходы по финансированию социальной инфраструктуры и ряд других расходов, что повлекло неуклонное падение уровня бюджетной обеспеченности.

Бюджетная обеспеченность является органической и важной частью стратегии экономического развития муниципальных образований, поскольку она связана с решением социально-экономических проблем на местах.

Современная модель межбюджетных отношений должна предопределяться, прежде всего, интересами муниципальных образований, должен максимально учитываться весь комплекс социально-экономических факторов развития муниципальных территорий. С помощью современной модели межбюджетных отношений должен быть решён комплекс экономических и социальных задач, стоящих перед органами местного самоуправления, а не только, как многими считается, её основная задача – фискальная.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балацкий Е.В. и др. Финансовая несостоятельность регионов и совершенствование межбюджетных отношений // Общество и экономика. 2010. № 7–8.
2. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. № 1. Т.13.
3. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Закон Российской Федерации от 6 октября 2003 года № 131 (по состоянию на июнь 2012 года) // legis.ru > misc/doc/4172
4. Лебедев Н.А. Направления взаимодействия финансов органов местного самоуправления и фондового рынка // Современные экономические проблемы и пути их решения: III Международная научно-практическая конференция, г. Москва, 15 ноября 2011 г.: Сб. науч. тр. / НИЦ "Стратегия". – М.: МАКС Пресс, 2011.
5. Степашин С.В. Сложившаяся модель межбюджетных отношений не способствует развитию экономики регионов // Материалы Всероссийского совещания контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации "Государственный аудит системы обеспечения региональной экономической безопасности". Грозный, 25.06. 2013 / www.fcinfo.ru