

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Ю. В. Сажин, доктор экон. наук, профессор, зав. кафедрой статистики ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

О. В. Смоланова, аспирант кафедры статистики ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н.П. Огарева»

Раскрывается содержание категории финансовые ресурсы муниципальных образований. Рассмотрены этапы реформирования муниципальных финансов, выявлены недостатки сформировавшейся системы межбюджетных отношений.

Ключевые слова: местные финансы, муниципальное образование, налоги, межбюджетные отношения.

Развитие демократических принципов в государственном устройстве и управлении, происходящее в последние десятилетия в России, сделало обязательным компонентом системы государственного управления органы местного самоуправления, наделенные народом управленческими и финансово-бюджетными правами. Резко возросла и продолжает расти роль территориальных финансов в общегосударственной финансовой системе. Соответственно, возрастает и роль местных бюджетов.

Значимость местных бюджетов в муниципальной России определяется тем, что они, мобилизуя и расходуя финансовые средства, обеспечивают наряду с бюджетами других уровней выполнение на территории муниципальных образований основных направлений государственной социально-экономической политики и решение вопросов жизнедеятельности местных сообществ.

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом

рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности).

В современных условиях местные органы власти призваны обеспечивать комплексное развитие межбюджетных отношений, производственной и непромышленной сфер, координировать экономическое и социальное развитие подведомственной им территории.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» реализовывать вышеназванные функции призваны органы местного самоуправления соответствующей территории, а для этого им необходима прочная материальная и финансовая база. В соответствии с наделенными функциями возникла необходимость формирования финансовых средств в форме финансов местного самоуправления.

Под категорией «финансовые ресурсы местного самоуправления» следует понимать совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением [1].

Кроме того, категорию «финансовые ресурсы муниципального образования» можно также определить, как целевые фонды денежных средств, формирующиеся в результате производства и распределения вновь созданной на территории муниципального образования и части ВВП, созданного за его пределами и поступающего на территорию в порядке распределения и перераспределения [3].

С этой точки зрения, муниципальные финансы могут образовываться из трех основных источников:

1. Государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2. Собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления;

3. Заемных средств или муниципального кредита.

Соотношение и объем этих трех источников городских финансов в структуре местных финансов определяет самостоятельность данного муниципального образования, поскольку преимущество в структуре финансов первой или третьей группы определяет зависимость от государства или кредитных учреждений, ограничивая тем самым целевое направление средств. Поэтому, по мнению, автора, органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе.

Систематизирующим элементом финансовых ресурсов территории муниципального образования является местный бюджет.

Основное значение местного бюджета состоит в том, что в нем находят отражение все экономические, социально-политические и организационные решения муниципальных органов власти в области вопросов местного значения.

Специфика муниципального бюджета последовательно проведена практически в каждой главе Бюджетного кодекса РФ [2]. Так в статье 9 установлена компетенция органов местного самоуправления в области регулирования бюджетных правоотношений; в статьях 61-64 определяется состав налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, а также закрепляется ряд норм по вопросам бюджетного регулирования; в статье 86 установлены расходы, финансируемые исключительно из местных бюджетов.

Согласно Бюджетного кодекса РФ бюджет муниципального образования (местный бюджет) представляет собой форму образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

По мнению Г. Поляка местные бюджеты – это совокупность экономических отношений, способствующих территориальному перераспределению национального дохода страны [7].

Таким образом, авторы считают, что местный бюджет представляет собой совокупность экономических отношений, возникающих у муниципальных органов власти с юридическими и физическими лицами как участниками формирования аккумулированного бюджетного фонда, предназначенного для решения вопросов местного значения, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляются органом местного самоуправления самостоятельно.

История развития муниципальных финансов в России, как и реформ российской экономики в целом, насчитывает уже более десяти лет. В результате этих реформ в формировании доходов и расходов местных бюджетов, в развитии новых бюджетных процедур, произошли изменения.

Оценивая периоды развития межбюджетных отношений в РФ с разных позиций, большинство авторов сходятся в выделении следующих этапов.

I этап – годы стихийной децентрализации (1991-1993гг.). Значительные изменения законодательной базы в этот период способствовали резкому росту доли региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета. Причем на субфедеральные фонды были возложены расходы, ранее финансируемые из бюджета страны. Реформирование межбюджетных отношений вышло за рамки законодательного регулирования.

Данный процесс происходил стихийно, под влиянием политической конъюнктуры, конфликтов и компромиссов между различными ветвями власти. Республики, в меньшей степени зависимые от федерального центра (Татарстан, Башкортостан, Якутия и др.), практически прекратили перечислять в бюджет Российской Федерации налоги, ограничившись разовыми целевыми «взносами». Большинство же менее влиятельных регионов были вынуждены полагаться на «выбивание» в закулисных переговорах благоприятных для себя нормативов отчислений от федеральных налогов и покрывающих дефицит их бюджетов федеральных дотаций, фактически продолжая утверждать свои бюджеты в Министерстве финансов РФ. В этой части бюджетная система России оставалась по существу унитарной. Сложившаяся ситуация побуждала некоторые регионы предпринимать попытки улучшения своего финансового

положения в бюджетной иерархии путем предъявления ультиматумов федеральным властям, принятия решений о временной приостановке перечислений налогов в федеральный бюджет и т. д. В свою очередь уступки центра региональным властям также не способствовали стабилизации бюджетной системы [5].

Мероприятия, проведенные органами государственного управления РФ в 1994г. обозначили следующий этап реформы межбюджетных отношений в России.

II этап – экспериментальный бюджетный федерализм (1994- 1996 гг.). На данном этапе были использованы принципиально новые подходы к перераспределению доходов по уровням бюджетной системы, а именно:

– введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов для всех регионов (в основном это касалось НДС), а в дальнейшем были утверждены стабильные для ближайших 3 лет пропорции разделения федеральных па-логов между центром и регионами;

– сняты ограничения для введения региональными и местными властями собственных налогов;

– предоставлены права субъектам Федерации самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты (в рамках ограничения максимальной «региональной» ставки);

– образован Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого должны были перераспределяться между субъектами по специальным критериям и формулам (более 70 субъектов Федерации получали трансферты из ФФПР).

Сложившийся в этот период механизм межбюджетных отношений значительно лучше соответствовал общепризнанным принципам бюджетного федерализма. Если раньше межбюджетные отношения строились преимущественно на негласном торге за бюджетные ресурсы, результаты которого в основном зависели от политического влияния региональных

лидеров, то начиная с 1994 г. для их регулирования стали использоваться хотя и несовершенные, но все же более рациональные финансово-экономические критерии и методы. Межбюджетные пропорции были стабилизированы, началась адаптация бюджетной системы к качественно новым принципам регулирования. Кроме того, в какой-то мере стал выравниваться бюджетный статус «особых республик».

Созданная в результате реформы система межбюджетных отношений в значительной степени соответствовала общепризнанным принципам бюджетного федерализма. Однако, по мнению некоторых авторов, это был не более чем «экспериментальный бюджетный федерализм», не затрагивающий основы бюджетной системы, т.е. местные бюджеты. Причем возможности для его развития к 1997 г. были исчерпаны.

Периодом углубления кризиса межбюджетных отношений и одновременного вызревания предпосылок для их реформирования стали 1997 – 1998 гг., соответствующие третьему этапу развития межбюджетных отношений в России.

III этап – углубление кризиса межбюджетных отношений (1997 -1998 гг.). С одной стороны, принятые в этот период законы способствовали реформированию местных финансов, с другой – межбюджетные отношения стали источником постоянной напряженности во взаимоотношении различных уровней власти. Рост несбалансированности региональных и местных бюджетов способствовал кризису финансов. Данный факт явился предпосылкой введения в действие Соглашения об оздоровлении государственных финансов и условиях оказания финансовой помощи из федерального бюджета. Этому способствовали некоторые изменения механизмов бюджетного регулирования, принятия федеральных стандартов по системе оплаты жилья и коммунальных услуг.

Следовательно, начало последовательной работы по реформированию межбюджетных отношений приходится на 1997г.

Принятая в 1998 г. «Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг.»[12] (далее – Концепция) обозначила новый этап становления бюджетного федерализма.

IV этап – реформа становления межбюджетных отношений (1999 –2000 гг.). Главное внимание на этом этапе уделялось реформированию системы межбюджетных трансфертов, а также впервые были обозначены вопросы межбюджетных отношений на региональном уровне.

В рамках Концепции была обозначена остро стоящая проблема «нефинансируемых федеральных мандатов». Некомпенсируемое увеличение заработной платы работникам бюджетной сферы, пособий на детей и некоторых других расходов, санкционированное решениями органов власти федерального уровня, стало весомым фактором роста расходов местных бюджетов. Проведенная в 1999г. Минфином России (на основе опроса региональных финансовых органов) инвентаризация «федеральных мандатов» показала, что только наиболее крупные и наиболее часто называемые из них составляют 7,7% ВВП, или 60% собственных доходов регионов (при среднем уровне фактического финансирования в размере 30%).

Сформированная в этот период система оказания финансовой помощи осуществлялась на основе хотя несовершенных, но все же формализованных критериев и процедур и в значительно большей степени соответствовала принципам бюджетного федерализма.

Основной целью первой среднесрочной программы действий в области межбюджетных отношений (Концепции) стало формирование нового механизма бюджетного выравнивания. Так, распределение трансфертов ФФПР с 1999г. осуществлялось по новой методике, которая в дальнейшем была значительно усовершенствована за счет введения объективных оценок бюджетных потребностей, налогового потенциала регионов и общего повышения прозрачности расчетов, что позволяет выделить, на наш взгляд, следующий этап развития межбюджетных отношений.

V этап – развитие бюджетного федерализма (2001 – 2005гг.). В этот период завершилось реформирование ФФПР. К тому же на федеральном уровне была закреплена методика распределении основной части финансовой помощи субъектам РФ и решена давно назревшая проблема – законодательное закрепление налоговых полномочий, доходных источников и расходных обязательств бюджетов всех уровней.

Однако необходимость повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами обозначила следующий этап развития межбюджетных отношений.

VI этап – повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления финансами (2006г. и по настоящее время). Данный этап характеризуется глубокими преобразованиями в развитии бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, вызванных наличием следующих тенденций:

– большая совокупность субъектов межбюджетных отношений как на субфедеральном (региональном), так и на местном уровнях;

– существенная дифференциация экономических и бюджетно-налоговых потенциалов региона;

– ограниченная способность большинства субъектов Федерации и органов местного самоуправления к обеспечению бюджетной самодостаточности;

– отсутствие горизонтальных договорных механизмов бюджетного выравнивания между субъектами отношений;

– острая социальная дифференциация;

– отсутствие у федерального бюджета достаточных ресурсов для выравнивания бюджетной обеспеченности регионов в рамках формализованных процедур;

– резкая диспропорция между переданными на региональный уровень финансовыми ресурсами и ответственностью за их использование;

– чрезмерная централизация межбюджетных отношений;

–искаженность институциональных условий для экономической и бюджетной политики региональных и местных властей и др.

В последние годы в финансовой системе страны сделано очень много. Значительный вклад в совершенствование межбюджетных отношений также вносит реализация недавно принятых в этой области решений. Однако, сегодня следует применять более тонкие механизмы, для того чтобы система межбюджетных отношений стала более совершенной с точки зрения всех её участников, объективно выражая их разнонаправленные интересы и эффективно стимулируя стремление всех к общей цели.

В стране уже осуществляются долговременные программы развития. Министерством финансов разрабатывается бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2023 г., многие регионы, работают или уже завершили работу над долговременными стратегиями развития своих территорий. С учетом такого долговременного характера действий и возможных последствий должны предприниматься определенные шаги в направлении изменения межбюджетных отношений. Необходимо создавать такие межбюджетные отношения, чтобы территории, которые успешно развиваются, максимально при этом, используя собственные ресурсы, могли бы гарантировано рассчитывать на государственную поддержку, имели бы стимулы для развития экономики, доходного потенциала и территории в целом.

Практика применения закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с одной стороны, выявляет как положительные, так и отрицательные моменты, а с другой, позволяет оценить возможные последствия предлагаемых изменений. Финансовые основы местного самоуправления в законе трактуются крайне узко, внимание сфокусировано на межбюджетных отношениях, в первую очередь на выравнивании финансового положения одних муниципалитетов за счет других. Закон не стимулирует органы местного самоуправления наращивать собственные ресурсы и повышать эффективность своих расходов. Он не содержит положений,

направленных на изменение налоговой системы, позволяющей обеспечить финансовую автономию местных бюджетов.

В Республике Мордовия система местного самоуправления в сочетании со стимулирующей моделью межбюджетных отношений действует уже 12 лет. С самого начала она предусматривала передачу максимально возможного числа доходных источников на местный уровень. По расчетам, только 2,5% бюджетов местного самоуправления обеспечивают те полномочия, которые за ними закреплены. Еще до принятия закона № 131-ФЗ, местные власти в республике имели гораздо больше полномочий (сельские администрации выплачивали заработную плату учителям, работникам здравоохранения, содержали ФАП и бюджетные учреждения). Но при этом им были переданы все доходные источники, которые имели хоть какое-то отношение к местному самоуправлению. С учетом низкой доходной базы сельских территорий за местными бюджетами в качестве доходных источников были закреплены практически все платежи по всем налогам (таблица 1), а размер отчислений определялся с учетом особенностей территорий.

Т а б л и ц а 1

Федеральные и региональные налоги, передаваемые в Республике Мордовия на местный уровень в 2000 - 2008 годах

	2000 - 2002 годы	2008 год
Налог на прибыль организаций	+	
Налог на добавленную стоимость	+	
Налог на доходы физических лиц	+	+
Акцизы на вина	+	
Акцизы на пиво	+	
Налог с продаж	+	
Единый налог на вмененный доход	+	+
Единый сельскохозяйственный налог	+	+
Налог на имущество организаций	+	

Кроме того, чтобы увеличить доходную базу администраций поселений, им было отданы налоги перерабатывающих предприятий: переработчик сельскохозяйственной продукции перечислял налоги и платежи непосредственно в бюджет той сельской администрации, которая поставляла ему сырье. Размер платежей по конкретной администрации определялся по доле поставки сырья. В то время в Мордовии были села, которые выплачивали дополнительную заработную плату учителям и другим работникам бюджетной сферы. В 2005 году финансовая структура в консолидированном бюджете складывалась примерно так: 70% объемов финансов находилось на местном уровне и только 30% на республиканском. В 2007 году 81% средств консолидированного бюджета сосредоточено на республиканском уровне.

В построении межбюджетных отношений Республики Мордовия основой выступают показатели социально-экономического развития административных районов. Такой прием можно охарактеризовать как экономический, косвенный метод управления социально-экономическим развитием районов. Воздействие осуществляется прежде всего на материальные интересы органов местного самоуправления. Администрация районов непосредственно заинтересована в выполнении прогнозных заданий. Однако эта модель межбюджетных отношений имеет и обратную сторону – ограничение самостоятельности местного самоуправления, прежде всего финансовой.

Местные бюджеты Республики Мордовия фактически формируются за счет регионального бюджета: им устанавливаются нормативы отчислений от основных бюджетобразующих налогов; жестко закрепляются не только нормативы расходов бюджетных средств, но и направления расходования каждого рубля местного бюджета.

Ключевым вопросом обновления системы межбюджетных отношений в республике стало изменение подходов к оказанию финансовой поддержки муниципальным образованиям. С 2006 г. изменилась не только структура местных бюджетов, но и их взаимоотношения с бюджетом республики – они теперь построены на законодательной основе в форме межбюджетных

трансфертов. Любая передача государственных полномочий органам местного самоуправления сопровождается выделением местным бюджетам субвенций на их осуществление.

Реформа бюджетных отношений устанавливает единые нормативы отчислений по налогам. Думается, что это направлено на снижение напряженности между уровнями локальной власти и находит методологическое обоснование в теории общественного выбора. Так, Бюджетным кодексом РФ были установлены следующие нормативы отчислений по налогам бюджеты муниципальных образований в 2006-2007 гг. (таблица 2).

Т а б л и ц а 1

Нормативы отчислений по налогам

Налог	Бюджет поселения	Бюджет МО	Бюджет ГО
1. Местные налоги и сборы			
1.1. Земельный налог	100	-	100
1.2. Налог на имущество физических лиц	100	-	100
2. Федеральные налоги и сборы			
2.1. НДС	10	20	30
2.2. ЕНВД	-	90	90
2.3. Единый с/х налог	30	30	60
2.4. Госпошлина	-	100	100

Оценка структуры закрепленных налоговых доходов за местными бюджетами дает основание для следующего обобщения: одни и те же местные налоги и сборы распределяются одновременно в бюджеты городских округов (ГО), муниципальных районов, поселений.

Подобное отсутствие четкого закрепления видовой структуры налогов по уровням местного бюджета (бюджетов муниципальных районов и бюджетов поселений) не вписывается в общую концепцию межбюджетного реформирования по принципу «один налог – один бюджет». Вместе с тем закрепление налоговых доходов за местными бюджетами основано на учете перераспределения налоговой нагрузки, которое заключается в передаче на субрегиональный уровень равномерных и стабильных источников доходов, а также в перемещении налоговой нагрузки на непосредственных потребителей

общественных благ и услуг. Формально этим требованиям соответствуют налог на имущество физических лиц и земельный налог. Однако перемещение налоговой нагрузки на непосредственных потребителей общественных благ и услуг более полно отражают косвенные налоги. Неслучайно, в мировой практике много примеров преобладания косвенного налогообложения на субрегиональном уровне. Стимулированию развития локального производства и привлечения инвестиций и, тем самым, расширению налогового потенциала муниципальных образований не способствует исключение из доходных источников «налогов на производства».

Очевидно, что для обеспечения бюджетно-налоговой безопасности в регионе необходимо создать надежную собственную финансовую базу местных бюджетов. В структуре доходов бюджетов муниципальных образований определяющими должны быть не только совместные налоги и финансовая помощь, а, прежде всего, местные и закрепленные за местными органами самоуправления на долговременной основе федеральные и региональные налоги. С их помощью органы местного самоуправления должны иметь возможность регулировать развитие экономической ситуации, способствовать решению экономических и социальных задач.

Таким образом, вопрос об обеспечении финансовых гарантий местного самоуправления в логике альтернативного подхода выходит на первый план и становится ключевым для проведения реформы местного самоуправления. В связи с этим особую актуальность сегодня приобретает анализ финансовой устойчивости и безопасности муниципальных бюджетов, а также поиск направлений создания достаточной материально-финансовой базы муниципальных образований и предотвращения возникновения кризисных ситуаций по причине невозможности для местной власти выполнять свои обязательства перед населением и кредиторами.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

- 1.Бабич А. М. Государственные и муниципальные финансы / А. М. Бабич, Л. Н. Павлова. – М.:Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 687 с. – С. 459.
- 2.Бюджетный кодекс Российской Федерации. – www.bk-rf.ru.

3. Васильев В. И. Местное самоуправление / В. И. Васильев. – М. :1999. – 452 с. – С. 18.
4. Закон РФ №131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Режим доступа: www.consultant.ru
5. Лавровский Б. О новой парадигме регионального выравнивания в России / Б. Лавровский, Е. Постникова. Режим доступа: www.kazanfed.ru.
6. Официальный сайт Министерства финансов. Режим доступа: <http://www1.minfin.ru>.
7. Поляка Г. Б. Бюджетная система России / Г. Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ, 2000. – 539с. – С. 132.)
8. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 №862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 годах». Режим доступа: www.consultant.ru