

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Подробно рассмотрены вопросы финансового обеспечения муниципальных образований. Главной целью реформирования бюджетной системы в РФ является переход на качественно другой уровень управления общественными финансами. Бюджетная реформа призвана с максимальной отдачей использовать средства, передаваемые налогоплательщиками в распоряжение бюджета, что позволит повысить качество предоставляемых общественных услуг, рост благосостояния и социального обеспечения.

Реформирование бюджетной системы в Российской Федерации началось с 2006 г. в соответствии с принятым в 2003 г. Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Главная цель осуществляемых преобразований – переход на качественно другой уровень управления общественными финансами. Основным содержанием последнего является переход на среднесрочное планирование и бюджетирование, ориентированное на результат. Бюджетная реформа призвана с максимальной отдачей использовать средства, передаваемые налогоплательщиками в распоряжение бюджета, что позволит повысить качество предоставляемых общественных услуг, рост благосостояния и социального обеспечения.

Новая редакция Бюджетного кодекса существенно расширяет полномочия главных распорядителей бюджетных средств. Теперь по своему усмотрению они могут устанавливать взаимоотношения со своими бюджетными учреждениями в части составления, утверждения и исполнения бюджетных смет, могут взять на себя эти полномочия, могут делегировать их нижестоящему уровню.

Совершенствованию всех звеньев бюджетной системы посвящено и состоявшееся в Москве в марте 2008 г. собрание Сообщества финансистов России, на котором обсуждались актуальные проблемы бюджетного процесса в регионах и муниципальных образованиях. При этом особое внимание уделено вопросам организации финансов местного самоуправления, сбалансированности бюджетов в связи с передачей части полномочий с федерального уровня. Одним из актуальных является постановка вопроса о финансовом обеспечении муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования.

Государственная политика развития местного самоуправления направлена в соответствии с принятием Федерального Закона о местном самоуправлении на создание муниципалитетами общих условий по экономической активизации их деятельности в повышении конкурентоспособности отечественных предприятий и увеличении доходов местного бюджета.

Сущность местного самоуправления состоит в реализации многообразных потребностей населения в труде и социальных благах, что имеет общегосударственное значение. Задачу обеспечения нормальной жизнедеятельности и комфортного проживания населения на относительно локальной территории следует рассматривать как конечную цель муниципального образования.

В методологическом плане валовый муниципальный продукт как конечный результат производства можно рассматривать в качестве принципа саморазви-

тия. В этом случае критерием развития территории может служить рост валового муниципального продукта на душу населения. Выравнивание существующего разнообразия базовых пропорций мы предлагаем осуществлять с учетом конечного результата – прироста валового муниципального продукта, а также его потребления на душу населения муниципального образования, для чего необходимо постоянное изучение изменения структуры платных и бесплатных потребностей населения путем проведения обследований, составления балансов денежных доходов и расходов населения и т.д.

Эффективное использование муниципальной собственности выступает одним из направлений, оказывающих существенное влияние на формирование доходной части бюджета. В качестве наиболее значимых организационно-экономических механизмов, апробированных в Томской области, следует назвать следующие:

- реформирование отношений собственности на основе введения долевого участия; организацию конкурсов по отводу земельных участков; размещение заказов на нужды социальной сферы; выявление и регистрацию землепользователей;

- использование муниципальной собственности в качестве залога для получения кредитов, а также гарантии для привлечения инвесторов; предоставление в аренду помещений, земельных участков и т.д.;

- получение средств от приватизации муниципальной собственности и аукционов; применение к предприятиям-должникам процедуры банкротства и получение в муниципальную собственность их активов за долги в бюджет.

На сегодняшний день бюджетным и налоговым кодексами определены пропорции налогов с предприятий: по 50% в федеральный и региональный бюджеты. При этом практически игнорируется многоуровневый принцип построения региональных систем, что порождает противоречия во взаимоотношениях между муниципалитетами и региональной властью. Это приводит к ситуации, когда полномочия и ответственность муниципальных органов не соответствуют их реальным экономическим возможностям. Если доходы в консолидированном бюджете страны местных бюджетов составляют примерно 23%, то на долю расходов приходится до 32%. Таким образом, следует признать, что предусмотренная в федеральных законах бюджетная самостоятельность органов местного самоуправления по-прежнему остается декларированной. Учитывая, что местные бюджеты полностью зависят от регионального уровня управления, муниципалитеты и, прежде всего, крупного города, фактически не заинтересованы как в наращивании своего налогового потенциала, так и в сокращении нерациональных расходов. Общепринятой является практика, и Томск не ис-

ключение, когда дополнительные доходы или экономия изымаются в вышестоящие бюджеты в результате ежегодной корректировки нормативов отчислений от регулирующих налогов.

О централизации регулирующих налогов в вышестоящих бюджетах с целью регулирования местных бюджетов через механизмы финансовой помощи свидетельствуют такие данные. В 2000 г. в общей структуре доходов собственные доходы города составляли 41,1%, регулирующие налоги – 57,2, доля безвозмездной финансовой помощи от бюджетов других уровней – лишь 1,7%. В настоящее время при сохранении доли собственных доходов на уровне 40% доля регулирующих налогов сократилась до 30, а доля финансовой помощи возросла до 30% и более. Так, сумма безвозмездных поступлений от других уровней бюджетной системы Российской Федерации в 2006 г. составила 38,5% от общей суммы доходов бюджета г. Томска. Подобная практика существенно ухудшает финансовое положение органов местного самоуправления.

Что касается налогового потенциала, то анализ налоговых поступлений в бюджетную систему от налогоплательщиков города свидетельствует об устойчивой положительной динамике развития налогового потенциала. Вместе с тем также имеет место тенденция к централизации доходов в вышестоящих уровнях бюджетной системы и, прежде всего, в областном бюджете. За рассматриваемый период произошло увеличение налоговых доходов в 5,3 раза, при этом доходы федерального бюджета возросли в 4,7, областного – в 23,9, городского – только в 1,23 раза.

При рассмотрении структуры налоговых поступлений в разрезе отдельных видов налогов целом по совокупности поступлений в бюджетную систему страны соотношение налогов с юридических и физических лиц за последние годы сохраняется примерно на одном уровне и составляет 87 и 13% соответственно. В то же время по городскому бюджету наблюдается противоположная динамика. Так, за анализируемый период доля налогов с юридических лиц снизилась с 57 до 26%, а доля налогов с физических лиц возросла с 43 до 74%.

Причем наибольший удельный вес в доходной части бюджета устойчиво сохраняют четыре источника доходов: налоги на доходы физических лиц – 44,9%; земельные платежи (налог на землю и арендная плата) – 6,4; доходы от использования имущества и прав, находящихся в муниципальной собственности, – 20,4, единый налог на вмененный доход – 7,4%.

Можно назвать два основных направления, по которым должна идти работа администрации города по увеличению налогооблагаемой базы. Во-первых, непосредственная работа с налогооблагаемой базой, а именно: выявление налогоплательщиков, работа по снижению задолженности, повышению собираемости налогов и т.д. Во-вторых, реализация мер экономической политики, направленной на формирование благоприятной предпринимательской среды, динамичное развитие отраслей, создание новых рабочих мест, рост доходов населения, отказ от «серых» схем заработной платы.

В этой связи перспективным представляется нормативный подход, предусматривающий обеспечение му-

ниципального образования минимальными социальными стандартами. Их основу должны составлять единые для всех регионов бюджетные расходы на душу населения. Последние должны утверждаться государством на среднесрочный период (ближайшие 2–3 года) исходя из уровня экономического развития страны с конкретизацией по территориям и отраслям с учетом выполняемых ими обслуживающих социальных функций и поясных коэффициентов.

Нормативный подход дает возможность перейти к формированию местных бюджетов «снизу вверх», что позволит напрямую формировать местный бюджет за счет установления стабильных налоговых нормативов. В случае недостаточной налоговой базы она должна покрываться фиксированной стабильной величиной из регионального бюджета.

В ходе проведения собственных исследований и разработок на протяжении последних пяти лет мы пришли к выводу о необходимости применения единого подхода к распределению налоговых доходов между уровнями бюджетной системы на базе модели, отражающей следующие пропорции: 50% (ФУ) : 50% (РУ+МУ) и 20% (РУ) : 30% (МУ).

Изложенный выше подход позволяет существенно усилить заинтересованность муниципалитетов в повышении эффективности производства, проведении инновационных мероприятий, поддержке инвестиционных проектов, развитии предпринимательства, обеспечении занятости населения города. Для его реализации можно предложить обоснованный набор экономических инструментов системы управления муниципальными финансами, комплексное использование которых позволит увеличить муниципальную собственность и доходы местных бюджетов. В их числе:

- осуществление политики по созданию внутреннего рынка, ограничивающего импорт путем вытеснения его своей конкурентоспособной продукцией;
- муниципализация собственности, в том числе на основе реструктуризации задолженности предприятий перед бюджетом; увеличение доли закрепленных доходов местного бюджета для осуществления необходимых социальных расходов путем передачи в него части федеральных и региональных налогов;
- рост в местных доходах неналоговых источников с 3 до 20%; создание благоприятных условий для инвесторов;
- образование в составе муниципалитетов современных информационно-инновационных центров, позволяющих разрабатывать и апробировать новые технологии в управлении многоуровневыми региональными системами и его финансовое обеспечение.

Основные направления бюджетной и налоговой политики г. Томска на 2008 г. и среднесрочную перспективу разработаны в соответствии с ежегодным Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному собранию о бюджетной политике в 2008–2010 гг., Законом Томской области «О межбюджетных отношениях в Томской области», программой социально-экономического развития города до 2011 г. с учетом основных показателей исполнения бюджета города за 2007 г. [1].

При формировании доходной части бюджета города на 2008 г. за основу приняты принципы, базирующиеся на изменениях налогового и бюджетного законодательства.

Во-первых, это доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, по нормативу 100%. Доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность которых не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков – по нормативу 80 против 50%, имевших место ранее. Доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, по нормативу 80 против 70% (заметим, что данные доходы являются источником внутреннего финансирования дефицита бюджета города).

Во-вторых, нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные Правительством Российской Федерации в 2003 и 2005 гг., применяются в 2008 г. с коэффициентами соответственно 1,48 и 1,21.

В-третьих, в 2008 г. ожидается значительное увеличение поступлений в бюджет города административных штрафов.

Наконец, *в-четвертых*, предусмотрены корректирующие коэффициенты базовой доходности по отдельным налогам в соответствии с региональными и местными правовыми актами, например при расчете налога на имущество физических лиц, единого налога на вмененный доход, при расчете арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, при расчете доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, при расчете платы за наем жилых помещений муниципального жилищного фонда и др.

Исходя из изложенных принципов объем доходов бюджета города без учета безвозмездных поступлений из областного бюджета составит 3 622,38 млн руб. По сравнению с ожидаемой оценкой исполнения доходной части бюджета города за 2007 г. планируется увеличение доходов в 2008 г. на 9,76%.

Дефицит бюджета города на 2008 г. предусмотрен в размере 180,85 млн руб., что составляет 5% от суммы доходов без учета безвозмездных поступлений.

Новые приоритеты развития региона, касающиеся инновационной составляющей (область как регион инноваций и реального улучшения качества жизни населения), показатели, которые планируется достичь в ближайшие пять лет, требуют более эффективной бюджетной политики. С введением бюджетирования, ориентированного на результат, каждое структурное подразделение администрации описывает свои действия в виде четких задач, изме-

ряемых конкретными показателями. Бюджетные расходы распределяются между бюджетополучателями с учетом их прямой зависимости от достигнутого результата, что исключает неэффективное расходование средств, активизирует деятельность управленческого аппарата. Таким образом, совершенствование бюджетной и административной реформ должно осуществляться параллельно. Учитывая, что на федеральном уровне предполагается определить перечень приоритетных направлений деятельности, в соответствии с которым будут предоставляться субсидии и никакие другие направления при этом субсидироваться не будут, перспективным представляется практика перехода к территориальным и отраслевым фондам развития.

Для реализации проводимой Правительством Российской Федерации бюджетной реформы в Томской области создан специальный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. Расходы на фонд реформирования региональных финансов учтены в федеральном бюджете. Эксперты на конкурсной основе отбирают лучшие региональные программы, направленные на активизацию процессов финансового оздоровления, стимулирование экономических реформ в региональных и муниципальных образованиях, и субсидируют их выполнение. По итогам 2007 г. победу в конкурсе одержала Томская область, получив за Программу реформирования системы управления общественными финансами на 2006–2008 гг., представленную правительственным экспертам, 83,7 балла из 100, что свидетельствует о высоком уровне качества финансовой работы на территории региона [2].

В механизме реализации Программы управления общественными финансами по Томской области заявлено 144 мероприятия. Особое внимание уделяется прозрачности осуществляемых преобразований, их освещению в средствах массовой информации, в сети Интернет, что будет способствовать формированию механизмов гражданского контроля за деятельностью региональных и муниципальных органов власти, реальному участию общественности в формировании политики региона и муниципалитета города.

Реализация перечисленных выше мероприятий как комплекса мер будет способствовать устранению индивидуальных настроений, потребности в многочисленных видах финансовой помощи и избыточных финансовых потоках со стороны верхних уровней многоуровневой региональной системы, приведет к повышению инициативы нижних уровней бюджетной системы, созданию необходимых стимулов, способствующих разработке грамотной политики финансового обеспечения муниципальных образований.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Прогноз социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» на 2008–2010 годы.* Томск: Департамент экономики администрации города Томска, 2007. 55 с.
2. *Селезнева А.* Большие перемены. Реформа региональных финансов изменит жизнь томичей // Томские новости. 2007. 22 февр. С. 14.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 15 сентября 2008 г.