

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ В РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМАХ (ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ)

С позиций системного подхода рассмотрены основы саморазвития муниципальных образований. Предложена классификация источников финансовых ресурсов муниципальных органов власти, позволяющая выявлять уровень финансовой централизации, характер бюджетно-налоговой политики и эффективность управления собственностью.

В ходе реализации реформы местного самоуправления, осуществляемой в соответствии с Федеральным Законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные образования Сибирского федерального округа, и в частности Томской области, столкнулись с рядом проблем, касающихся их финансового обеспечения. В их числе следует выделить три основные:

1) недостаточную проработку нормативно-правовой базы и налогового законодательства с точки зрения учета многоуровневости региональных систем, что приводит к существенному занижению доходных поступлений в бюджет;

2) несовершенство бюджетного устройства, ориентирующего исключительно на принятие решений в краткосрочном периоде без взаимосвязи с долгосрочным периодом;

3) практику ежегодно возобновляемого в бюджетном процессе финансирования направлений расходов при отсутствии глубокого анализа альтернативных или наиболее эффективных способов предоставления бюджетных услуг.

Анализ вышеперечисленных проблем позволил сделать вывод о необходимости совершенствования системы управления муниципальными финансами и определить его основные направления.

Качественно новый уровень управления развитием муниципальными образованиями в многоуровневой региональной системе невозможен без разработки системной концепции муниципального образования [5]. Мы исходим из того, что муниципальные образования должны выступать саморазвивающейся системой, непрерывно улучшающей свои качественные параметры и обеспечивающей расширенное воспроизводство по всем направлениям функционирования [1].

В основу механизма реализации поставленных проблем положена Программа реформирования муниципальных финансов г. Томска, направленная на создание стабильных условий для развития бизнеса, достижение экономического роста и социального развития.

С позиций системного подхода саморазвитие муниципальных образований означает максимально полное использование местных и привлеченных ресурсов в целях создания комфортных условий проживания населения данной территории в ближайшей и долгосрочной перспективе, обеспечивающее расширенное воспроизводство экономики, населения, природной среды.

Вместе с тем существенным ограничением развития любой системы является ее ресурсное обеспечение. Для муниципального образования особо значимым является его обеспечение финансовыми ресурсами [6, 7].

Проведенный обзор экономической литературы (в данной статье мы не будем на нем останавливаться подробно) позволил нам предложить классификацию источников финансовых ресурсов по следующим пяти признакам: 1) по фондовому признаку – централизованные и децентрализованные; 2) по принадлежности – собственные и заемные; 3) порядку формирования – собственные и регулирующие; 4) структурному построению доходов бюджета – налоговые, неналоговые, безвозмездные перечисления; 5) возможности управления величиной финансового потока – регламентированные государством, зависящие от эффективности деятельности муниципальных органов управления.

В контексте данной статьи наибольшее значение для совершенствования системы управления муниципальными финансами имеет деление ресурсов на собственные (налоговые и неналоговые) и регулирующие.

Анализ показывает, что современное финансовое состояние муниципалитетов характеризуется низким уровнем собственных доходов и тенденцией к их сокращению, дисбалансом бюджетных расходов и уровнем доходов в местный бюджет, отсутствием финансовой закреплённости делегированных полномочий [4]. Таким образом, можно констатировать, что финансовая самостоятельность местных бюджетов продолжает оставаться на крайне низком уровне вследствие слабой собственной доходной базы в виде закреплённых налогов. Принимая во внимание тот факт, что одной из важнейших пропорций в структуре доходов местных бюджетов является соотношение между налоговыми доходами и финансовой помощью из вышестоящих бюджетов, следует отметить, что проводимая реформа налоговой системы привела не к увеличению а напротив, к уменьшению финансовых ресурсных возможностей местных органов власти [3].

С учетом существующего в Российской Федерации механизма распределения полномочий между ветвями власти, на наш взгляд, более перспективным представляется подход к финансовому обеспечению муниципальных финансов, при котором ключевая роль отводится собственным налоговым источникам доходов местных бюджетов, а не трансфертам в виде бюджетных дотаций или поступлений от регулирующих налогов.

Следует также учитывать, что саморазвитие муниципального образования может обеспечиваться не только за счет самофинансирования, но и за счет заемных (возвратных) средств. При этом важно обоснование максимально допустимого объема заемных ресурсов, не приводящего к банкротству муниципалитета. Наши расчеты показывают, что оптимальной с позиций финансового обеспечения саморазвития следует признать структуру доходов муниципальных образований в про-

порции: 50% – собственные доходы, 35 – безвозмездные перечисления из вышестоящих бюджетов и 15% – заемные финансовые ресурсы.

Новая редакция Бюджетного кодекса РФ, вступившая в силу 01 января 2008 года, рассматривает понятие временной финансовой администрации, определив основания и порядок ее введения. Согласно п. 3 ст. 168 Бюджетного кодекса РФ временная администрация вводится, если «просроченная задолженность по исполнению долговых обязательств и (или) бюджетных обязательств муниципального образования превышает 30% объема собственных доходов местного бюджета в последнем отчетном году...». Мы же придерживаемся того мнения, что муниципальное образование может быть признано банкротом в случае, если доля непосредственно собственных доходов данного муниципального образования составляет менее 30% от общей структуры доходов муниципального образования, сформированной в соответствии с законодательно установленным объемом расходных полномочий. Проведенный нами анализ финансового обеспечения муниципальных образований Сибирского федерального округа показывает, более 80% из них могут быть признаны банкротами с точки зрения структуры доходов.

Сформулируем направления совершенствования системы управления муниципальными финансами в

соответствии с разработанной программой реформирования финансов г. Томска.

В современных условиях основными направлениями укрепления финансовой базы муниципальных образований являются:

- подготовка предложений по изменению налогового законодательства, обеспечивающего наращивание доходного потенциала муниципалитета с учетом многоуровневости региональных систем;
- изменения в бюджетном устройстве, направленные на принятие решений по финансовому обеспечению муниципальных образований во взаимосвязи краткосрочных и долгосрочных проблем;
- разработка предложений, способствующих повышению прозрачности бюджетного процесса и эффективности использования бюджетных средств.

В рамках *первого* направления мы предлагаем осуществлять следующие мероприятия.

Несмотря на наличие собственной доходной базы, муниципальное образование испытывает нехватку финансовых ресурсов для сбалансированного удовлетворения потребностей населения. Доля собственных доходов в структуре местных бюджетов на примере Сибирского федерального округа имеет устойчивую тенденцию к снижению. Причем имеет место рост зависимости от регионального бюджета (рис. 1).

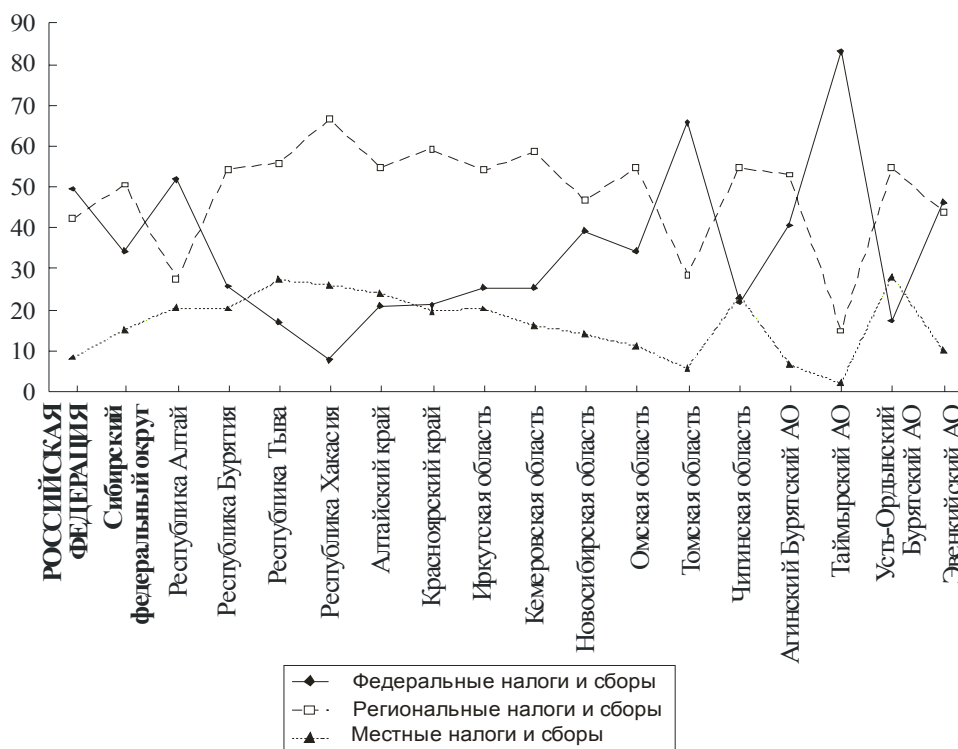


Рис. 1. Распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы РФ по СФО за 2007 г., %

Можно выделить два пути увеличения доходного потенциала муниципалитета Томска.

Первый связан с оптимальным выстраиванием межбюджетных отношений по уровням управления на основе совершенствования бюджетного и налогового законодательства как одного из оснований повышения эффективности управления муниципальными финансами.

Второй включает меры, направленные на организацию максимально возможной отдачи от доходных источников, законодательно закрепленных за муниципалитетом. К ним следует отнести:

- инвентаризацию муниципального имущества с целью его наиболее эффективного использования;
- администрирование арендной платы за земли, находящиеся в государственной собственности, до раз-

граничения государственной собственности на землю и арендной платы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности;

– взаимодействие с налоговыми органами по выявлению предприятий, организаций и физических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального района без регистрации и соответственно без уплаты налогов в бюджет территории;

– взаимодействие с недоимщиками в местный бюджет, для чего создана специальная комиссия, в состав которой входят представители правоохранительных органов.

Учитывая, что основную долю доходов в муниципальном бюджете составляют поступления от налогов с физических лиц, следует совершенствовать законодательство в этой сфере.

Как положительный момент можно считать решение проблемы просроченной задолженности по заработной плате. Что касается проблемы применения «конвертной» схемы заработной платы для минимизации ее выплат, то здесь должны быть приняты, на наш взгляд, более жесткие меры наказания.

Принимая во внимание тот факт, что значительную часть доходов местных бюджетов составляет земельный налог, необходима выработка на федеральном уровне общей концепции формирования информационной базы о земельных участках и жесткого контроля за правильностью их предоставления, а также их целевым использованием.

Вторым направлением совершенствования системы управления муниципальными финансами должна стать работа с дополнительными (дифференцированными) нормативами в условиях среднесрочного планирования. В связи с поправками, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации, вопрос о замене дотации на дополнительный норматив на срок до трех лет становится особенно актуальным [2]. В этой связи для муниципалитетов важно, чтобы на региональном уровне был закреплен механизм замены дотации на нормативы отчислений от налогов на среднесрочный период.

При осуществлении выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований на примере Томской области поставлены две задачи. Первая – обеспечение равных возможностей органов местного самоуправления по исполнению собственных расходных полномочий. Вторая – повышение заинтересованности муниципальных образований в укреплении собственной доходной базы.

На региональном уровне принят Закон Томской области «О межбюджетных отношениях в Томской области», в соответствии с которым для муниципалитетов, стремящихся к снижению зависимости от финансовой помощи региона, предусмотрены определенные стимулы. Данным законом определено предоставление права местным бюджетам заменять дотацию на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из регионального Фонда финансовой поддержки муниципальных районов на дополнительный (дифференцированный) норматив отчислений от налогов, зачисляемых в областной бюджет. В соответствии со ст. 138 Бюджетного кодекса предусмотрена возможность замены дополнительными нормативами только той части дотации

городским округам, которая определяется с учетом численности населения. Однако в этом случае не принимается во внимание бюджетная обеспеченность конкретного муниципального образования. Таким образом, наблюдается противоречие между двумя целями выравнивания. Наши предложения заключаются, во-первых, в распространении нормы о возможности замены дотации дополнительными отчислениями от налога на доходы физических лиц на всю дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности городских округов независимо от способа ее реализации; во-вторых, в установлении на федеральном уровне порядка предоставления налоговыми органами, выступающими администраторами доходов региональных и местных бюджетов, сведений о прогнозе поступления доходов в соответствующие бюджеты финансовым органам, что будет способствовать повышению качества прогнозирования доходов.

В направлении закрепления за бюджетами разных уровней налоговых источников в целях увеличения в бюджете собственных доходов удалось сократить практику замены натуральных льгот денежными эквивалентами. Практическая реализация, в частности в муниципальных образованиях Томской области, этих возможностей по предложенной схеме свидетельствует о высокой эффективности предложенных мероприятий. Только путем совершенствования законодательной базы можно получить увеличение доходов городского бюджета на 15–20%.

Формированию решения о замене дотации на налоги должен предшествовать тематический анализ налоговой базы с целью выявления доходных источников, поступления от которых могли превысить плановые значения. В процессе же исполнения бюджета необходимо уделять особое внимание организации работы с налогоплательщиками.

Повышение эффективности использования бюджетных средств мы рассматриваем как *третье* направление совершенствования системы управления муниципальными финансами. Финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении муниципалитетов, не покрывают расходные обязательства, возложенные на них. Проблема неадекватности бюджетных затрат, связанных с реформированием финансовой системы муниципалитетов, и их финансовой обеспеченности может быть решена на муниципальном уровне только при условии оптимизации управления бюджетными средствами и обеспечения эффективности бюджетных расходов.

Основное содержание реформирования бюджетного процесса заключается в переориентации от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» к «управлению результатами». Согласно концепции «бюджетного ориентирования на результат» (БОР) бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов. Для достижения поставленных целей реформирование бюджетного процесса должно включать следующие шаги:

- выделение бюджетов действующих (фактических) и принимаемых (планируемых) обязательств;
- осуществление текущего финансового планирования во взаимосвязи с долгосрочным планированием (как промежуточный этап – среднесрочным);

- расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования;
- упорядочение процедуры составления и рассмотрения бюджета.

Бюджет муниципалитета формируется в последние годы в рамках концепции «управление ресурсами» на основе индексации сложившихся расходов при детальной разбивке их по статьям бюджетной классификации РФ, что обеспечивает сбалансированность бюджета и выполнение бюджетных корректировок.

Как положительный результат проводимого реформирования муниципальных финансов следует назвать повышение ответственности и расширение самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств, установления четких среднесрочных (на три года) ориентиров [8].

В рамках данного направления в городе утвержден и реализуется ряд целевых программ, рассчитанных на среднесрочную перспективу, доля которых, как мы полагаем, в дальнейшем должна существенно увеличиться.

Как положительный момент наличия стратегического управления следует оценить разработку и утверждение системы сбалансированных показателей, включающей критерии оценки текущего и стратегического управления, что мы рассматриваем как перспективное направление совершенствования системы управления муниципальными финансами [9].

Разработана и используется на практике методика оценки результативности и эффективности бюджетных расходов. Составным элементом этой модели является проведение мониторинга бюджетного сектора и его оптимизация. Перспективным направлением здесь яв-

ляется реструктуризация бюджетной сети путем оценки возможности перевода бюджетных организаций в иные организационно-правовые формы.

Важным условием при подготовке бюджета города по доходам и расходам становится обеспечение прозрачности бюджетного процесса. Органы местного самоуправления должны проводить бюджетную политику в интересах жителей города. Они распоряжаются общественными средствами, следовательно, их деятельность должна быть подконтрольна и открыта на всех этапах бюджетного процесса. В этой связи заслуживает особого внимания проведение его публичной экспертизы.

Перечисленные направления реформирования муниципальных финансов охватывают весь спектр проблем, с которыми сталкиваются муниципалитеты в повседневной жизни. Уже сегодня можно говорить как о положительных, так и отрицательных сторонах осуществляемой реформы. Совершенствование системы управления муниципальными финансами для достижения улучшения качества жизни и комфортного проживания населения на данной территории следует продолжить во взаимосвязи всех уровней управления, имеющихся в многоуровневой региональной системе.

Таким образом, для успешной реализации стратегии комплексного социально-экономического развития муниципальных образований требуется их адекватное и надежное ресурсное обеспечение. Муниципальные органы власти имеют в условиях действующего законодательства возможность для увеличения доходов в местный бюджет за счет более эффективного управления муниципальной собственностью и оптимизации структуры заемных средств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 09.06.2001) (принята всенародным голосованием 12.12.93) // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 20 сентября 2006 г.). – М.: Омега-Л, 2006. – 224 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации: по состоянию на 20 февраля 2008 г. – Новосибирск: Сиб. ун-е изд-во, 2008. – Ч. 1, 2. – 704 с.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. // Консультант Плюс: Версия Проф.: Справочно-правовая система.
5. Климанов В.В. Региональные системы в условиях трансформации федеративных отношений: Дис. ... д-ра экон. наук / В.В. Климанов. – М., 2003. – 320 с.
6. Домбровский А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов / А.Н. Домбровский // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 21–24.
7. Карчевская С.А. Финансовое обеспечение реформы местного самоуправления / С.А. Карчевская, Д.С. Хворостухина // Финансы. – 2008. – № 4. – С. 7–13.
8. Новиков М.В. Городское управление: Конспект лекций / М.В. Новиков. – Таганрог: Изд-во ТИУиЭ, 2006. – 132 с.
9. Салихова С.Ф. Стратегическое управление развитием муниципальных образований в регионе: Учеб. пособие / С.Ф. Салихова, З.Г. Зайнашева. – Уфа: Уфимская гос. академия экономики и сервиса, 2006. – 135 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 9 июня 2008 г.