Данный файл является фрагментом электронной копии издания,
опубликованного со следующими выходными данными:

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

С 897 ***Сумская Т.В.*** **Бюджетная политика и местное самоуправление/ Под ред. Д.э.н. Суспицина С.А.** – Новосибирск, ИЭОПП СО РАН, 2009. – 240 с.

ISBN 978-5-89665-198-7

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние субфедеральной бюджетной политики на развитие территорий. Выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена практика регулирования бюджетно-налоговых отношений за рубежом, выполнен анализ результатов функционирования местных властей в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в России. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментария, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса и регрессионный анализ.

Книга представляет интерес для специалистов в области федеративных отношений, региональной экономики и финансов, аспирантов и студентов экономических вузов, специализирующихся на проблемах регионального и муниципального развития.

УДК 338.9
ББК 65.9 (2Р) 261.3
С 897

ISBN 978-5-89665-198-7

© ИЭОПП СО РАН, 2010
© Сумская Т.Б., 2010

Полная электронная копия издания расположена по адресу:
http://lib.ieie.su/docs/2010/Sumskaya_2010_Byudzhetnaya_Politika_I_Mestnoe_Samoupravlenie.pdf

Глава 2
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

2.1. Эволюция бюджетного федерализма в Российской Федерации

Экономическая стабилизация в стране в значительной мере зависит от создания оптимального механизма межбюджетных отношений, обеспечения действительного сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы, достижения подлинного финансового равноправия всех органов власти. Как показывает мировой опыт, создание такого механизма – исключительно сложная задача. Она тем более сложна для Российской Федерации, объединяющей 84 субъекта и несколько десятков тысяч муниципальных образований, весьма различных по территории, численности и плотности населения, по уровню созданного экономического потенциала, запасам природных ресурсов, климатическим условиям, национальным, культурным и историческим особенностям.

Реформирование бюджетной системы в целом и одного из ее ключевых элементов – межбюджетных отношений – является важнейшей составной частью проводимых в России социально-экономических преобразований. Можно выделить ряд актуальных проблем, поиск путей решения которых отражает становление и развитие российской модели межбюджетных отношений.

Для начального этапа такого становления (1991 – 1993 гг.) была характерна децентрализация бюджетной системы, унаследованной от унитарного государства. В результате доля региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета за этот период возросла с 40 до 50–55%. На данном этапе было положено начало законодательного обеспечения межбюджетных отношений (законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», «Об основах налоговой системы», «О бюджетных правах субъектов Федерации»). Однако межбюд-

жетные отношения при этом формировались в значительной мере под влиянием политических факторов, лоббирования и согласований между центром и отдельными регионами. Стала очевидной необходимость их реформирования.

Первый шаг в этом направлении был сделан в конце 1993 – начале 1994 гг. и предусматривал расширение налоговых прав региональных и местных властей, введение единых нормативов отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации. С 1994 г. начал складываться механизм оказания финансовой помощи региональным бюджетам через выделение Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределялись между субъектами Федерации. Для этой цели были предложены специальные формализованные процедуры, в которых критериями распределения являлись показатели налоговых доходов и расходов региональных бюджетов на душу населения. При этом не учитывались такие важные факторы, как уровень развития социальной сферы, ситуация на рынке труда, экологическая обстановка, степень развития инфраструктуры, природно-климатические условия, хотя вводился поправочный коэффициент, повышающий или понижающий объем трансферта в зависимости от того, к какому экономическому району принадлежал конкретный субъект Федерации.

Наряду с отмеченными процессами шло перераспределение расходов в пользу бюджетов территорий, причем без необходимого финансового обеспечения (прежде всего расходов в социальной сфере и на ЖКХ). В результате сложилась такая система межбюджетных отношений, которая хотя и соответствовала в целом основным принципам бюджетного федерализма, однако не опиралась на целостную правовую базу и практически игнорировала местные бюджеты – основу любой бюджетной системы. Это привело к углублению кризиса межбюджетных отношений.

В 1996–1998 гг. началось реформирование местных финансов (закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»), были приняты Бюджетный кодекс и общая часть Налогового кодекса. Однако указанные законодательные акты оказались во многом несовершенны, и ряд их положений требовал существенного уточнения. Бюджетные отношения продолжали оставаться источ-

ником постоянной напряженности во взаимоотношениях властей разных уровней, возросла несбалансированность региональных и местных бюджетов.

На муниципальный уровень была возложена ответственность за ряд социальных направлений без адекватного предоставления муниципалитетам дополнительной доли в федеральных доходах или новых налоговых полномочий. Из-за постоянного и все возрастающего дефицита бюджетных средств и несовершенства нормативно-правовой базы субфедеральные власти были вынуждены все чаще прибегать к заимствованиям и другим формам долгового финансирования.

Очевидно, что такой путь решения проблемы поиска источников пополнения доходной части региональных и местных бюджетов таит в себе угрозу стабильности экономики и бюджетной системы страны. Поэтому был принят ряд мер, ограничивающих возможности привлечения заемных средств субфедеральными органами власти. Кризис в августе 1998 г. усилил фискальное давление на центральную власть со стороны регионов.

В 1998 г. Правительством РФ была разработана и одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. Ее основная задача заключалась в формировании нового механизма финансовой поддержки субъектов Федерации. В соответствии с этим в 1999–2001 гг. был существенно реформирован ФФПР, внедрена новая методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах более эффективной бюджетной политики [Христенко, Лавров, 1999].

Новая методика базировалась на оценке реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Распределение трансфертов было ориентировано на повышение бюджетной обеспеченности регионов, у которых налоговые ресурсы на душу населения ниже среднероссийского уровня. Тем самым наименее развитым территориям гарантировался минимальный уровень бюджетной обеспеченности. Представляется важным, что в соответствии с новой

методикой ни один дотационный регион после распределения трансфертов не может по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже и догнать какой-либо из регионов, не получающий трансферты. Это позволило сохранить заинтересованность для дотационных регионов в повышении собственных доходов.

На 2000 г. были разработаны новые методики расчета фискального потенциала субъектов Федерации, расходных потребностей региональных бюджетов, а также были внесены изменения в методику определения регионов, имеющих право на получение трансфертов, и расчета их величины [Бюджетный федерализм в России…, 2001; Максимова, 2002; Христенко, Лавров, 2001]. Основным ее отличием от методики 1999 г. явилось использование в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта (ВРП), утверждение трансфертов в абсолютной сумме, а не в доле от ФФПР.

В 2004 г. методика распределения финансовой помощи из ФФПР была дополнена расчетами, предназначенными для корректировки расчетных значений объема средств ФФПР с целью обеспечения стабилизации распределения средств фонда и повышения достоверности бюджетного планирования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Отклонение в объеме трансферта каждого региона после проведения таких расчетов не должно превышать 15% от объема трансферта, перечисленного в регион в предыдущем году.

В 2008 г. предлагается новый порядок распределения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности регионов с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации будет определяться как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по регионам, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности и 10 субъектов Россий-

ской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. В 2010 г. предполагается сократить различия между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными регионами с 14 до 3,5 раз. Кроме того, с 2008 г. меняется расчет индекса налогового потенциала и предусматривается формирование резерва при распределении средств дотации. Данный резерв составит в 2009 г. 15 % дотаций, в 2010 г. – 20 %. Однако, в проекте Методики распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки регионов не установлен порядок распределения резерва, что не предоставляет возможность достоверно оценить обоснованность и полноту предусматриваемых расходов [О состоянии государственной…, 2008].

С 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации введен новый элемент – Фонд компенсаций. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования «федеральных мандатов» – обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. Субвенции и субсидии Фонда компенсаций подлежат распределению между всеми без исключения субъектами Федерации (вне зависимости от их финансовой обеспеченности).

В качестве источника формирования Фонда компенсаций рассматривались поступления в федеральный бюджет 15% НДС на товары (работы, услуги), произведенные на территории Российской Федерации, ранее зачисляемые в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Это привело к увеличению доли федерального бюджета в налоговых доходах. При этом происходило частичное перераспределение бюджетных ресурсов от наиболее обеспеченных регионов в пользу остальных субъектов Федерации (в силу более высокой концентрации налоговой базы по НДС), что способствовало уменьшению межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности регионов.

В этом контексте необходимо сделать следующее уточнение. Поскольку Фонд компенсаций предназначен для целевого финансирования федеральных законов социальной направленности, то федеральный центр передает полномочия по социальным выплатам на региональный и местный уровень с фи-

нансовым обеспечением за счет федерального бюджета. Поэтому Фонд компенсаций не может рассматриваться как финансовая помощь субъектам РФ.

Кроме того, в составе федерального бюджета созданы Фонд регионального развития (с целью поддержки инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (для поддержки на конкурсной основе бюджетных реформ).

Устойчивость межбюджетных отношений во многом зависит от укрепления собственной доходной базы бюджетов всех уровней. К настоящему времени пока не выработаны обоснованные принципы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, что создает предпосылки для ее неустойчивости. Поэтому важным условием обеспечения стабильности бюджетного федерализма является увязка процессов формирования финансовой базы бюджетов всех уровней.

Характерной же чертой бюджетной системы России конца девяностых годов стала централизация ресурсов на федеральном уровне за счет субъектов РФ. В 2000, 2001 и 2002 гг. соотношение налоговых доходов федерального и региональных бюджетов составляло соответственно 57:43; 59,6:40,4 и 62:38 [Мухетдинова, 2002 и др.]. В 2004 г. пропорции распределения налоговых доходов между «центром» и субъектами РФ в 2004 г. составляли 56 к 44 (всех доходов 52 к 48). В параметрах сопоставимой бюджетной классификации (принимая во внимание изменения в учете поступлений от внешнеэкономической деятельности) доля налоговых доходов «федерального центра» в 2005 г. приближалась к 60% [Лексин, Швецов, 2004].

Проводилась последовательная политика по перераспределению наиболее собираемых налогов из регионов в федеральный бюджет. В качестве ключевых мер можно отметить переход с 1 апреля 1999 г. к расщеплению НДС на товары и услуги внутреннего производства между федеральным и региональными бюджетами в пропорции 85:15 (ранее 75:25), а затем переход в бюджете на 2001 г. к 100-процентному зачислению НДС в федеральный бюджет.

Это, на наш взгляд, привело к значительному ослаблению позиций региональных и местных властей, поскольку до 2001 г. за

счет НДС осуществлялось формирование до трети доходов региональных бюджетов. В дальнейшем ситуацию усугубили еще два важных обстоятельства. Во-первых, территориальные бюджеты лишились доходов в виде налога с продаж и дорожного налога. Во-вторых, местные бюджеты с 2004 г. потеряли еще один источник доходов в виде двухпроцентного отчисления прибыли.

Очевидно, что все названные изменения, отражающие тенденцию усиления крена в распределении доходов в пользу федерального бюджета (табл. 2.1), наиболее ощутимо ударили прежде всего по уровню муниципальных образований, которые, лишившись значительной части своих доходов, сохранили социальные обязательства перед местным населением.

Таблица 2.1

Диспропорции долей доходов и расходов при их первичном распределении в бюджетной системе РФ[1] (без учета трансфертов, переданных другим бюджетам, в %)

Виды бюджетов	2000 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Федеральный				
Доходы	54,0	59,9*	65,0*	64,8*
Расходы	47,1	43,9	43,7	43,4
Разница (п.п.)	6,9	16,0	21,3	21,4
Консолидированные бюджеты субъектов РФ				
Доходы	46,0	40,1	35,0	35,2
Расходы	52,0	56,1	56,4	56,6
Разница (п.п.)	–6,9	–16,5	–21,3	–21,4
В том числе:				
Региональные				
Доходы	29,5	27,9	27,6	28,0
Расходы	28,5	30,7	33,6	34,3
Разница (п.п.)	1,0	–2,8	–6,0	–6,3
Местные				
Доходы	16,5	12,2	7,4	7,2
Расходы	24,4	25,4	22,7	22,3
Разница (п.п.)	–7,9	–13,2	–15,3	–15,1

* Без единого социального налога (по данным НИФИ АБиК Минфина России)

[1] *Источник*: Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии// Общество и экономика. 2008. № 3–4. С.94.

Это негативно отразилось на состоянии территориальных и, в первую очередь, местных бюджетов. Экономическая база большинства муниципальных образований не соответствует их потребностям, не отрегулированы отношения (в т.ч. имущественные) между органами государственной власти, муниципалитетами и предприятиями. Порядок налогообложения и условия формирования местных бюджетов чрезмерно централизован, в силу чего многие муниципальные образования не могут самостоятельно и устойчиво функционировать, так как в своем бюджете имеют менее 20% собственных доходов. Важно отметить, что недостаточно используется налогообложение на землю и другие ресурсы. Мировой опыт показывает, что до 40% доходов в местные бюджеты поступает за счет налога на землю, в России же – около 3%.

Дефицит местных бюджетов порождает опережающее сокращение капитальных расходов по отношению к текущим. Как следствие, недофинансирование инвестиционных расходов, в частности, расходов на капитальный ремонт, на практике приводит к постоянному росту расходов на текущий ремонт муниципальной инфраструктуры. Снятие этих проблем невозможно без укрепления собственной доходной базы местных бюджетов.

Для решения данных проблем была принята «Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 г.». Ключевой целью программы являлось обеспечение реальной налогово-бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

Достижение этой цели предусматривалось путем решения пяти крупных блоков следующих задач.

1. Упорядочивание бюджетного устройства субъектов Федерации посредством введения двух уровней местного самоуправления (территориального и поселенческого), за каждым из которых закрепляются определенные функции.

2. Разграничение расходных полномочий, направленное на сокращение и, в конечном счете, ликвидацию расходов, не подкрепленных финансовыми источниками («нефинансируемых мандатов»).

3. Сокращение сферы применения ежегодно устанавливаемых нормативов расщепления налоговых доходов между бюджетами разных уровней.

4. Реформирование Фонда финансовой поддержки регионов, нацеленное на сохранение его основной роли в финансовой поддержке субъектов Федерации и дополнение его целевыми формами финансовой помощи. Одним из последних является Фонд компенсаций, гарантирующий финансирование социальных законов на всей территории страны в условиях сохранения крупных федеральных мандатов.

Кроме того, к числу механизмов бюджетного выравнивания относится Фонд финансирования социальных расходов. Эта, новая для России форма финансовой помощи, часто применяется странами с федеративным устройством. Ее суть заключается в финансировании приоритетных расходов на основе формульных методов.

5. Создание трехуровневой системы регулирования (обязательной, рекомендательной и инициативной) и одновременное обеспечение финансовой дисциплины вплоть до введения в отношении регионов, не выполняющих своих обязательств перед населением, бюджетополучателями, кредиторами, режима внешнего финансового управления. За субъектами остается право воспользоваться статусом высокодотационного региона или региона, находящегося в финансовом кризисе, что предусматривает более жесткий контроль бюджетного процесса и упреждающие меры по санации региональных финансов.

В Программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 г. определены следующие критерии разделения конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней:

1) стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

2) экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

3) территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вво-

диться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

4) равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений;

5) социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

6) бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Анализ приведенных критериев свидетельствует о том, что каждый их них либо содержит предпосылки, либо не препятствуют централизации налоговых поступлений на федеральном уровне.

Программа не предусматривает существенных сдвигов в распределении ресурсов между уровнями бюджетной системы. Основное требование заключается в обеспечении соответствия пропорций разделения бюджетных доходов при вертикальном и горизонтальном бюджетном выравнивании распределению бюджетных обязательств. Кроме того, в вышеуказанном документе содержится «описание совокупности возможных перемен» бюджетно-налоговых отношений и не приводится последовательность мероприятий для их практического осуществления.

В целом, основная идея Программы состоит в концентрации налоговых доходов на федеральном уровне и финансирования за их счет, прежде всего, расходов на обслуживание государственного долга. При этом бремя социальных расходов в субъектах Российской Федерации постоянно увеличивается при снижении их налогового потенциала. Таким образом, наиболее насущная проблема межбюджетных отношений, связанная с нерациональным расщеплением федеральных налогов, при котором абсолютное большинство субъектов Российской Федерации являются или делаются нуждающимися в финансовой поддержке, так и остается открытой.

Подтверждением данного факта является продолжаемая в 2005 г. централизация государственных финансов. В федераль-

ном бюджете аккумулируется 1,5 ставки налога на прибыль организаций, зачисляются в полном объеме водный налог и 95% поступлений от добычи нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений (Федеральный закон № 120-ФЗ), перечень региональных налогов и сборов, установленный ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) – с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы закрепляются не действующими один год законами о бюджете, а Бюджетным и Налоговым кодексами.

Резюмируя сказанное, отметим еще раз некоторые характерные черты сложившейся в России бюджетной системы. Это, во-первых, низкая доля региональных и местных налогов в формировании доходной части соответствующих бюджетов, что не создает необходимых предпосылок для улучшения финансовой ситуации на уровне регионов и муниципалитетов.

Во-вторых, сложившаяся практика закрепления налогов за региональными и муниципальными бюджетами, как правило, не учитывает должным образом объем реальных денежных средств, которые могут быть получены за счет того или иного налога на конкретной территории.

Наконец, в-третьих, среди налоговых источников доходов территориальных бюджетов основная доля приходится на совместные (расщепляемые) налоги, что обусловливает возможность нестабильности состояния доходной части бюджетов более низких уровней.

Соотношение налоговых доходов в бюджетах разных уровней в динамике можно проиллюстрировать на следующих цифрах [Игудин 2006, 2008]. В доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ за 1998–2005 гг. доля налоговых доходов снизилась с 75,4 до 72,3%. Это результат, прежде всего, изменений федеральном налоговом и бюджетном законодательстве. Обращает на себя внимание и снижение в территориальных бюджетах, например, с 2000 по 2005 гг. уровня доходов, мобилизуемых на подведомственных территориях (без учета безвозмездных перечисле-

ний из вышестоящих бюджетов), в том числе в региональных – с 86,3 до 83,6% и в местных – с 72,0 до 45,5%. Это говорит также о повышении зависимости их, особенно местных бюджетов, от бюджетов вышестоящего уровня. Региональные и местные налоги в доходах территориальных бюджетов в 2005 г. составили 8,4% против 19,0% в 2000 г., а местные налоги и сборы в доходах местных бюджетов – 4,2% против 14,4%.

Федеральные налоги в 2005 г. в доходах территориальных бюджетов составили 66,2%. Наблюдается увеличение в доходах территориальных бюджетов безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов. Если в 1999 г. «Финансовая помощь бюджетам других уровней» (8%) занимала только третье место в расходах федерального бюджета, то в 2003 г. эти расходы вышли на первое место (33%). В 2007 г. удельный вес межбюджетных трансфертов составит 38% от объема расходов федерального бюджета.

При первичном распределении доходов и расходов по вертикали бюджетной системы (до перераспределения их из одного звена бюджетной системы в другое), произошел резкий рост диспропорций долей доходов и расходов по её уровням. Он выражается в увеличении на федеральном уровне доли доходов (без учета единого социального налога) с 47,4% в 1998 г. до 65,0% в 2005 г., в то время как доля расходов за этот период сократилась с 49,8 до 43,7%. При этом превышение доли доходов над долей расходов возросло. Например, с 2000 по 2005 гг. – соответственно на 6,9 и 21,3 процентных пункта. Прямо противоположные результаты сложились в консолидированных бюджетах субъектов РФ. Доля первичных доходов их за 1998–2005 гг. сократилась с 52,6 до 35,0%. В региональных бюджетах превышение доли расходов возникло с 2001 г. (на 3,8 пункта), а за 2005 г. оно составило 6 пунктов, но было существенно меньше, чем по местным бюджетам. Если в 1998 г. доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете России составляла 24,7%, то в 2005 г. – 7,4%. Доля же их расходов за этот период сократилась с 27,7 до 22,7% и превысила долю доходов соответственно на 3,0 и 15,3 пункта.

Обращает на себя внимание, что если в 2004 г. из общего объема налоговых доходов всех территориальных бюджетов 68%

поступило в региональные бюджеты, а 32% – в местные, то в условиях реформы местного самоуправления за 2006 г. субъекты РФ централизовали у себя уже 83%, а 17% поступило в местные бюджеты. Объясняют это централизацией на уровень регионов расходных полномочий, имеющих государственное значение, ранее находившихся в ведении местных органов власти. Это не означает, что количество вопросов местного значения стало меньше, наоборот, произошел их существенный рост. Но в числе переданных на региональный уровень – полномочия с большим объемом потребности в расходах (в частности, обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях с выделением субвенций на финансовое обеспечение образовательного процесса в муниципальных районах и городских округах). Тем самым как бы признается, что реализация данного полномочия наиболее эффективно осуществляется на местном уровне, а значит и закреплены они должны быть за местным самоуправлением.

Отметим основные проблемы, возникающие в регионах при реализации новой версии закона о местном самоуправлении. Прежде всего это резкая дифференциация налоговых потенциалов территорий, что препятствует разработке и использованию единых нормативов для соответствующих типов муниципальных образований. Далее для вновь создаваемых муниципальных образований – поселений в составе муниципальных районов пока отсутствуют органы местного самоуправления и как следствие не ведется работа по сбору информации, характеризующей доходный потенциал каждого из вновь создаваемых муниципальных образований. Это делает проблематичным качество формирования показателей межбюджетных отношений и бюджетов соответствующих поселений. Еще одной проблемой является несбалансированность доходов и расходов в бюджетах многих вновь образуемых муниципальных образований и выделение в пределах отдельных регионов слишком большого числа муниципальных образований. Наконец, на уровне муниципальных образований по-прежнему отсутствует отчетность о налогооблагаемой базе, а также необходимая информация для прогноза земельного нало-

га, налога на имущество физических лиц, кадастровой стоимость земельных участков и т.д.

Переход на новую систему местных бюджетов можно условно подразделить на два этапа. На первом этапе (2005 г.) по-новому были распределены доходные источники, изменены нормативы отчислений. Так, в 2005 г. в сравнении предшествующим периодом нормативы отчислений по НДФЛ в бюджеты муниципальных районов снизились с 50% до 30%, из доходов местных бюджетов исключены налог на прибыль организаций, нормативы отчислений по акцизам платежи за пользование недрами и природными ресурсами, налог на имущество организаций. При этом за счет местных бюджетов финансировались расходы в сфере оказания специализированной медицинской помощи, социальной защиты, военкоматы, и т.д. В предшествующем введению двухуровневой системы местных бюджетов 2005 г. собственные доходы (налоговые и неналоговые) бюджетов муниципальных образований составляли 48% доходов, межбюджетные трансферты – 52%, дотации в общей структуре доходов – около 17%. Что касается исполнения собственных полномочий, то за счет собственных доходов местные бюджеты обеспечивали финансирование 74% собственных расходных полномочий, за счет дотаций – 26%. Второй этап перехода на новую систему местных бюджетов (2006 г.) ознаменовался активной стадией разграничения расходных полномочий между государственным уровнем управления и местным самоуправлением. Расходные полномочия и доходные источники, ранее отнесенные к местным бюджетам, были распределены на районный и поселковый уровень. Однако по отношению к консолидированным местным бюджетам перечень доходных источников и нормативных отчислений по ним Бюджетным кодексом РФ изменены не были. Несмотря на это по итогам исполнения бюджета 2006 г. структура доходов местных бюджетов заметно изменилась [Завьялов, 2007]. В 2006 г. собственные доходы консолидированных бюджетов муниципальных образований составили 44% всех доходов местных бюджетов, вместо 48% в 2005 г. Соответственно увеличилась доля межбюджетных трансфертов – с 52% до 56%. При этом доля дотаций в структуре консолидированных доходов местных бюджетов составляет чуть больше 18%. Таким образом, несмотря на снижение доли соб-

ственных доходов на 4 процентных пункта, доля дотаций увеличилась только на 1–1,5 процентных пункта, остальное увеличение приходится на субвенции, доля которых увеличилась с 26–27% в 2005 г. до 30% в 2006 г.

Напомним, что заявленные цели принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – повышение эффективности местных органов власти, более четкое разграничение полномочий между властными уровнями и их обеспечение бюджетными средствами. Закон должен был вступить в полную силу с 1 января 2006 г., а до этой даты допускался переходный период. Однако вскоре проявились столь серьезные преграды на пути достижения названных целей, что было принято решение о продлении переходного периода до 1 января 2009 г.: предполагается, что до этого момента часть вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований в виде сельских поселений может передаваться органам местного самоуправления муниципальных районов. Поэтому с начала текущего года к реализации ФЗ № 131 в полном объеме приступили всего 46 регионов и только органы местного самоуправления муниципальных образований, созданных до его принятия (их более 18 тыс.); среди же тех субъектов РФ, которые установили для вновь образованных поселений переходный период, в пяти регионах весь перечень вопросов местного значения этих поселений передан на уровень муниципальных районов. Показательно, что каждый год, прошедший с момента принятия ФЗ № 131, не снимал имеющейся проблемы, а добавлял новые. Правилом стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников; все большая группа федеральных законов корректирует в этом отношении «сто тридцать первый» [Лексин, 2006].

Как известно, в рамках проводимой муниципальной реформы для субъектов Федерации отводится так называемый переходный период, в течение которого регионам предоставляется возможность самостоятельно выбирать темпы и порядок осуществления тех или иных преобразований в общей организации институтов местного самоуправления, а также их экономических и финансово-бюджетных основ.

В числе наиболее значимых мер по совершенствованию общей организации местного самоуправления выступает формирование значительного числа новых муниципальных образований[1] со своими бюджетами, причем в максимально возможной степени приближенных к месту проживания населения, в интересах которого и предоставляются бюджетные услуги. Такой подход к организации муниципального управления соответствует принципам, провозглашенным в Европейской Хартии о местном самоуправлении. В их числе принцип субсидиарности, в соответствии с которым разграничение расходных полномочий по уровням бюджетной системы должно отвечать критериям их наиболее эффективной управляемости и приближения к конечным потребителям оказываемых бюджетных услуг [Бухвальд, Бексултанов, 2008]. Однако само по себе формирование многих тысяч новых «низовых» органов местного самоуправления и их бюджетов с формально зафиксированным кругом «собственных» расходных полномочий еще не означает создания всех условий для полной и эффективной реализации полномочий муниципального управления в интересах населения. Это связано с тем, что принцип субсидиарности в организации бюджетного процесса нельзя отрывать от других его основополагающих принципов: а) соответствия закрепленных доходов кругу (объему) установленных расходных полномочий соответствующего уровня бюджетной системы; б) сочетания чисто фискальной функции налоговой системы с вменением ей определенных стимулирующих механизмов в отношении деятельности соответствующих органов управления.

В реальности, однако, организация низовых (поселенческих) местных бюджетов происходит пока достаточно формально. Из-за отсутствия собственной устойчивой доходной базы способность муниципалитетов осуществить свои функции, т.е. обязательства перед населением, оказалась практически полностью зависимой от передачи им налоговых долей и/или дотационной помощи (а не от качества их работы по расширению и эффективному использованию экономического, в том числе налогового, потенциала территории, чего следовало бы ожидать от рациональной модели организации экономических основ местного самоуправления).

---

[1] Всего на начало 2007 г. в соответствии с требованиями нового федерального закона создано 24210 муниципальных образований.

Произошедшие изменения еще более усилили зависимость местных бюджетов от факторов межбюджетного регулирования. Одновременно эти изменения существенно сузили возможность муниципалитетов проводить собственную налоговую политику, в частности по стимулированию социально-экономического развития территорий за счет поддержки малого и среднего предпринимательства и пр. Налоговая база местных бюджетов не обнаруживает достаточной зависимости от объемов различных видов хозяйственной деятельности в пределах муниципальных территорий [Бухвальд., Бексултанов, 2008]. Например, по оценкам, опубликованным Советом Федерации Федерального Собрания РФ, в настоящее время всего 2% муниципалитетов в России финансово самодостаточны (см. табл. 2.2). Подобная тенденция в немалой степени выступает следствием резкого увеличения числа местных самоуправлений и, соответственно, возрастания административных расходов. При таком расширении и без того ограниченная налоговая база местных бюджетов «размывается», а нагрузка на нее со стороны расходов административно-управленческого характера существенно возрастает.

Обращает на себя внимание и тот факт, что на фоне тенденции к общему оздоровлению государственных финансов страны, прежде всего на федеральном уровне, местные бюджеты в России демонстрируют тенденцию к сокращению показателя реальной бюджетной самообеспеченности. Их зависимость от внешних источников финансирования, как было отмечено, заметно возрастает. При этом в действующей «версии» нынешняя муниципальная реформа эту тенденцию еще более усиливает [Бухвальд, 2007].

Таблица 2.2

Степень дотационности местных бюджетов в 2006 г.

Степень дотационности, %	Доля муниципальных образований по степени дотационности, %			
	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
До 5	10,6	21,6	12,0	13,1
5–10	4,1	12,7	10,0	4,8
10–20	13,9	25,9	13,7	5,0
20–50	43,4	31,1	36,0	20,2
50–100	27,9	8,7	28,3	56,9

Новая муниципальная реформа обострила кадровую слабость местного самоуправления. На местах не хватает не только профессиональных управленцев, но и специалистов в области экономики, финансов, права. При этом, столкнувшись с необходимостью заботиться о собственной доходной базе, формировать и исполнять бюджеты, поселенческие муниципалитеты зачастую раздувают аппарат, на содержание которого порой уходит до 50–60% местных бюджетов [Швецов, 2007с].

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района. Вместе с тем для некоторых субъектов РФ исключение из подобных расчетов неналоговых доходов, которые в отдельных муниципальных образованиях (поселениях) субъектов РФ составляют от 30 до 88%, приводит к невозможности осуществить объективное выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в более выигрышном положении оказываются поселения с большей долей неналоговых доходов. С другой стороны, следует признать, что невключение в расчет бюджетной обеспеченности поселений неналоговых доходов оказывает стимулирующее действие в целях более качественного и эффективного управления муниципальным имуществом, поскольку основная доля в неналоговых доходах приходится на аренду имущества [Бухвальд, Бексултанов, 2008].

Таким образом, наиболее значимые реальные доходы Федеральный центр распределяет в свою пользу, строго регламентируя при этом ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно увеличивается количество финансовых фондов по линии «регион – муниципальные образования»: вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы региональный Фонд финансовой поддержки поселений, региональный Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), региональный Фонд компенсаций, Фонд муниципального развития субъекта РФ, региональный Фонд софинансирования социальных расходов, районный Фонд финансовой поддержки поселений и др.

Подобное реформирование системы межбюджетных отношений и региональных финансов не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма, поскольку усиление централизации в бюджетно-налоговой сфере обусловливает в конечном счете замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов. Наметившаяся с конца 90-х годов тенденция концентрации доходов в федеральном бюджете позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних расходных обязательств (часто не обеспеченных финансовыми ресурсами) на нижестоящие уровни бюджетов. В результате происходит передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень и сохраняется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, когда регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных бюджетов. В такой ситуации различные фонды финансовой помощи не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворенных в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение перехода к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишенные собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Между тем большинство стран, и не только федеративных, пошли по другому пути – в направлении децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством

получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняется интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное же финансирование региональных бюджетов занимает подобающее ему в федеративном государстве место – из преобладающего оно стало сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленными за федеральными властями [Швецов, 2005].

В целом оценивая результаты преобразования бюджетной сферы в России за последние годы можно отметить, что поначалу субъектам Федерации предоставлялась широкая свобода бюджетно-налоговых полномочий в управлении бюджетными доходами на субрегиональном уровне, хотя и под строгим контролем со стороны федерального Центра. Однако в дальнейшем и вплоть до настоящего времени наблюдается последовательное усиление политики централизации полномочий, что находит отражение и в изменении бюджетно-налогового законодательства. В результате территориальные бюджеты лишились значительной части налоговых источников, а регулирование взаимодействия региональных и местных властей свелось к использованию трансфертного механизма. Но поскольку последний предназначен для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, то он не способствует укреплению финансовой независимости местного самоуправления и ограничивает стимулирующую активность местных органов власти.

В соответствии со сказанным, можно заключить, что развитие взаимоотношений органов власти субъекта РФ и муниципальных образований в целях устойчивого развития территорий требует наделения соответствующих органов власти эффективными рычагами управления и прежде всего расширения их налоговых полномочий. Усилению заинтересованности местных властей в повышении собираемости налогов и развитии экономики муниципальных образований может способствовать формирование эффективного механизма местного налогообложения, дополненного мерами по увеличению величины ставки по налогу на прибыль, закрепленной за бюджетами субъектов РФ, и с установлением на постоянной основе доли налога, предназначенной для поступления в муниципальный бюджет. Только в этом случае может быть восстановлено

соответствие между результатами деятельности градообразующих предприятий и доходами местного бюджета и в целом усиление стимулирующих эффектов в системе межбюджетных отношений.

2.2. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат на субфедеральном уровне

Управление расходами местных бюджетов представляет собой важную часть бюджетной политики региона и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком составления, утверждения и исполнения бюджета в части расходов. Поэтому совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности муниципальных расходов [Сергиенко, Андросова, 2009].

Совершенствование бюджетной политики в России нацелено на создание условий для максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с государственной социально-экономической политикой. Одним из направлений решения данной проблемы является ориентация на учет долгосрочных целей социально-экономического развития страны, приоритетов в расходах федерального бюджета и возможностей их покрытия, обеспечение предсказуемости условий формирования бюджетов всех уровней, переход на среднесрочное бюджетное планирование с утверждением структуры бюджетных расходов на три предстоящих года, формирование системы оценки и контроля социально-экономической результативности бюджетных расходов с помощью индикаторов, позволяющих качественно и количественно оценивать как бюджеты всех уровней, так и конкретных бюджетополучателей.

Среди подходов, используемых в мировой практике для решения подобных проблем, особое место принадлежит бюджетированию, ориентированному на результаты (БОР), и комплексному среднесрочному планированию расходов в рамках жестких бюджетных ограничений. БОР – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики

и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств. БОР дает возможность соизмерять затраты и результаты, выбирать наиболее эффективные пути расходования бюджетных средств, своевременно оценивать степень достижения запланированных результатов и их качество. Результаты могут оцениваться как количественными, так и качественными показателями, главное требование к которым – измеримость и сопоставимость [Лавров, 2004].

Использование принципов БОР позволяет выстраивать бюджетный процесс с акцентом на управлении результатами за счет повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты, является непрерывным процессом, в ходе которого перспективные проектировки на второй и третий год предыдущего среднесрочного бюджетного цикла становятся основой для проектировок первого и второго года текущего бюджетного цикла, т.е. происходит увязка годового бюджетного плана со среднесрочным планированием [Лавров, 2004].

Преимущества модели БОР как системы действий по целенаправленному управлению финансовыми ресурсами с учетом требований среднесрочного планирования, ориентированного на результаты, определяются следующими возможностями [Сергиенко, Андросова, 2009; Лавров, 2005]:

1) раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств, что позволяет не только лучше учитывать их разную природу и место в бюджетном планировании, но и осуществлять преемственность решений в течение планируемого временного периода;

2) предоставление государством населению именно тех общественных благ и услуг, в которых общество действительно заинтересовано;

3) переход на бюджетирование по результатам позволяет критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов;

4) утверждение предельных бюджетов субъектов бюджетного планирования на три года, при этом выбор решений происходит с учетом приоритетов среднесрочной политики, а не сиюминутных последствий;

5) усиление ответственности государственных министерств за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и направленность на достижение определенных качественных показателей;

6) повышение обоснованности решений о государственных расходах благодаря росту информационной обеспеченности применяемых правительством бюджетных решений.

Достоинства организации бюджетного процесса на принципах БОР в рамках среднесрочного финансового планирования хорошо высвечиваются с позиций новой бюджетной классификации и учета с соответствующими изменениями процедур составления и рассмотрения бюджетов, создающие предпосылки для введения управленческого учета. В частности, это касается формирования перспективного финансового плана Российской Федерации на трехлетний период и прежде всего его нового формата и роли в бюджетном процессе (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Изменения в формате перспективного финансового плана[1]

Действовавший до 2005 г.	С 2005 г.
На 3 года; Не утверждается; Слабая связь с бюджетом; Формат не определен; Этапы разработки не установлены; Действующие и принимаемые обязательства не выделена; Укрупненный функциональный разрез; Без ведомственного разреза; Каждый год заново	На 3 года; Утверждается Правительством; Жесткая связь с бюджетом (идентичность параметров первого года); 3 этапа (основные параметры, план, уточненный план); 3 таблицы; Раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств; Функциональный разрез возможен, но не обязателен; Ведомственный разрез обязателен; «Скользящая трехлетка»

[1] *Источник*: Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами// Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.

Очевидно, что изменение условий формирования бюджета, при которых перспективный финансовый план утверждается Правительством РФ, а параметры первого года трехлетнего периода соответствуют проекту федерального бюджета при последующей необходимой корректировке показателей второго и третьего годов, способствуют лучшей организации бюджетного процесса.

В отечественной литературе большинством исследователей считается, что внедрение метода БОР является одной из наиболее существенных составляющих реформирования бюджетного процесса [Бухвальд, Игудин, 2009; Лавров, 2005]. Значение данного метода особенно усиливается в условиях современного финансово-экономического кризиса, когда становится чрезвычайно актуальной проблема получения максимума экономического и социального результата на прежний и даже сокращающийся объем бюджетных ассигнований, т.е. «достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля».

Наряду со всеми отмеченными возможностями БОР вносить вклад в совершенствование бюджетного процесса, данный подход содержит в себе и целый ряд ограничений. Так, некоторые авторы [Бухвальд, Игудин, 2009; Синявская, 2008], в частности, отмечают, что метод бюджетирования, ориентированного на результат, не способен охватить решение всех задач по управлению расходами. Например, это касается таких сфер, в которых количественная оценка качества расходов не всегда может быть напрямую связана с результатами (функционирование судов, армии, уровень госпитализации, работа медицинских и образовательных учреждений и др.). Подобное отсутствие положительных результатов вполне объяснимо. БОР – это некий претендент на рынок, попытка вставить квазирыночные механизмы в общественный сектор. Иначе говоря, не рыночный сектор организовать, а госучреждения заставить работать на схожих с рыночной системой принципах. Отсюда следует вывод, что Россия пока не готова к введению БОР, поскольку в стране отсутствуют ответственное перед обществом правительство, политическая конкуренция, разделение властей, верховенство закона, свободные СМИ, умеренная степень коррупции и т.д.

Таким образом, БОР несет с собой немало проблем и годится по большей части для рутинных, несложных производительных функций управления, а многие практические задачи не поддаются адекватной оценке существующего метода. В условиях России внедрение БОР позволяет при максимальной централизации финансов отражать интересы вертикали власти, а минимальная ответственность снизу устраивает региональную бюрократию. Одним нужна власть, другим – безответственность и тем самым достигается Парето-улучшение. БОР создает иллюзию хорошей бюрократии [Синявская, 2008].

Кроме того, представляется необходимым выделить еще один, на наш взгляд, важный аспект использования модели БОР, связанный с тем, что внедрение БОР – многоэтапный процесс, который должен охватывать все уровни бюджетной системы, на каждом из которых использование БОР имеет свои особенности.

До настоящего времени основное внимание в продвижении системы БОР, в том числе и в плане методических разработок, уделялось, главным образом, федеральному уровню, где эта работа проводится с 2004 г., но пока не получила завершения. Следует отметить, что в зарубежных странах система БОР в целостном виде пока также нигде не реализована. Можно говорить лишь о ее фрагментарном использовании применительно к определенным видам бюджетных расходов на каждом из уровней бюджетной системы. Как отмечали эксперты, это связано с тем, что «неопределенными остаются виды результатов (общественный эффект и/или бюджетные услуги), на базе которых предполагается выстроить бюджетирование по результатам. На других уровнях бюджетной системы эта работа находится лишь в самой начальной стадии [Бухвальд, Игудин, 2009].

В то же время, на субфедеральном уровне бюджетной системы первостепенное значение для внедрения БОР имеют два момента [Бухвальд, Игудин, 2009].

Первый касается выработки подходов к определению показателей результативности предоставления бюджетных услуг населению на региональном и местном уровне, прежде всего по степени фактического достижения изначально определенных параметров этих услуг и/или достигаемых на их основе экономических и социальных результатов.

Второй момент относится к разработке механизмов практического приложения полученных показателей результативности уже непосредственно в бюджетном планировании. Считается, что практическое использование модели БОР требует четкого выделения промежуточных результатов, определяемых, как правило, в абсолютных показателях (объем, качество бюджетных услуг), и конечных в данном финансовом году социальных результатов деятельности, определяемых как степень их достижения (вплоть до 100%) поставленных задач.

При этом, очевидно, что намечаемые результаты бюджетного процесса не должны достигаться любой ценой, когда минимизация бюджетных расходов выступает как самоцель. Метод БОР при соизмерении затрат и результатов требует поиска и реализации обоснованных путей рационализации расходования бюджетных средств. В этой связи важное значение приобретает разработка и использование системы показателей для оценки степени достижения запланированных результатов исполнения бюджета и их качества.

В качестве интегрального ориентира достижения социально-экономической эффективности исполнения бюджета в данном финансовом году предлагается использовать рациональную минимизацию бюджетных расходов без снижения количества и/или качества бюджетных услуг населению [Бухвальд, Игудин, 2009]. При этом важно подчеркнуть, что социально-экономическую эффективность исполнения бюджета с ориентацией на конечный результат чаще всего можно определить лишь как тенденцию. Это – рост или снижение некоего интегрального показателя, получаемого, например, путем балльной оценки степени достижения намеченных социальных результатов, а также кумулятивного влияния факторов, обеспечивающих рациональную минимизацию бюджетных расходов по сравнению с аналогичным прошлым периодом. Таким образом, социально-экономическая эффективность исполнения бюджета представляет собой степень достижения за финансовый год намеченных конечных социальных результатов оказания бюджетных услуг плюс рациональная минимизация бюджетных расходов. Примерами конечного социального результата могут быть, в частности, следующие показатели:

- увеличение доли трудоустроенных граждан от числившихся безработными;

- увеличение доли вылеченных больных без стойкой утраты трудоспособности;
- увеличение доли больных, выписанных из больничных учреждений, с положительным результатом лечения;
- снижение смертности детей в родильных домах;
- снижение смертности рожениц в родильных домах;
- уменьшение доли учащихся общеобразовательных школ, занимающихся во вторую смену;
- увеличение степени охвата детей соответствующих возрастов начальным образованием, средним образованием;
- увеличение степени подключения школ к сети интернет;
- увеличение степени охвата детей соответствующих возрастов детскими дошкольными учреждениями;
- увеличение степени газификации жилищного фонда;
- увеличение доли населенных пунктов, обеспеченных дорогами с твердым покрытием;
- увеличение доли жителей, семей из очередников (относительно их численности), получающих жилую площадь и пр.

Использование в рамках БОР перечисленных показателей, имеющих смысл социальных норм, требует их адекватного количественного выражения, в том числе в стоимостном виде.

Денежное выражение социальных норм – это финансовые нормы, которые можно использовать для обсчета объема финансовых потребностей на соответствующие социальные расходы. Финансовые нормы устанавливаются на единицу или на соответствующее количество единиц бюджетных услуг. Проблема, однако, состоит в том, что в условиях рыночной экономики и присущей ей нестабильности цен, тарифов, а также при их значительной территориальной дифференциации отсутствуют возможности определять такие нормы централизованно на федеральном уровне. В этой связи практическое использование системы БОР требует децентрализации не только в плане определения целевых ориентиров для оценки результативности бюджетного процесса, но и в отношении развития системы региональных социальных и финансовых норм, дополняющих и конкретизирующих общегосударственные социальные стандарты применительно к условиям оказания различных видов бюджетных услуг в пределах соответствующих территорий [Бухвальд, Игудин, 2009].

Усиление централизации доходов бюджетной системы, приведшее к оголению доходной базы территориальных и особенно, местных, бюджетов, и соответственно имеющее результатом недостаточное финансовое обеспечение многих расходных полномочий местных органов власти, ставит под сомнение возможность использования в сложившихся условиях системы БОР, прежде всего, на местном уровне. По-прежнему остается актуальной проблема укрепления доходной базы местных бюджетов за счет рационализации перераспределения доходных источников по вертикали бюджетной системы, а также об увеличении финансовой помощи регионам из федерального бюджета.

2.3. Проблемы формирования бюджетов местного самоуправления

Муниципальное образование, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее ФЗ об МСУ), – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. В бюджетной системе страны, как главной финансовой базе деятельности и государственных органов власти, и органов местного самоуправления, связанной с экономическим и социальным развитием соответствующих территорий, местные бюджеты – самые многочисленные. К настоящему времени проблема их формирования и укрепления остается одной из наиболее острых и насущных в межбюджетных отношениях, что требует охвата процессами реформирования взаимоотношений не только Центра и субъектов Федерации, но и внутри субъектов РФ. Это возможно при условии выработки единой стратегии оздоровления всей системы общественных финансов.

В целом организационно-правовая модель местного самоуправления в России обусловливает ряд его существенных противоречий [Бухвальд, 2001; Лексин, Швецов, 2001, с.40 и др.].

Прежде всего, общепризнанным является несоответствие между конституционным закреплением невхождения местного самоуправления в систему органов государственной власти и

фактическим исполнением органами местного самоуправления многих государственных социальных и иных обязательств перед гражданами.

Далее, все органы местного самоуправления в соответствии с законодательством имеют равный объем компетенции и полномочий, однако в силу разнородности российских муниципальных образований, востребованность в них в муниципальных образованиях разного типа различна (например, в крупном городе и сельском населенном пункте).

Кроме того, зачастую отсутствует соответствие между функциями, возлагаемыми федеральными и региональными законами на органы местного самоуправления, и реальными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми), которыми они располагают.

И, наконец, теоретические представления о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении непосредственной народной власти на территории противостоят в российской действительности фактическому безразличию населения к реализации идеи местного самоуправления.

На сложившуюся картину организации местного самоуправления накладываются идущие в стране процессы политической и экономической рецентрализации управления страной и снижение значимости демократических институтов, что, с одной стороны, определяет место местного самоуправления в организационной структуре власти в качестве нижнего звена с весьма ограниченными полномочиями и, с другой стороны, слабо подотчетного гражданам своих территорий.

Новый ФЗ об МСУ стал шагом вперед в развитии местного самоуправления, более четко определив «правила игры», границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве платы за это последовали два больших шага назад. Местная автономия была подменена централизованным контролем и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «веерной» схемы финансирования, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов (с низкой конкуренцией и низкой явкой избирателей) на фоне весьма ограниченной роли муниципальных советов и неподотчетности мэров своим избирателям. Очень показательны в этом отношении предпри-

нимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами [Гельман, 2007].

В результате сохраняется опасность дальнейшей потери местным самоуправлением своих политических и экономических функций. Остается лишь надеяться, что препятствием на этом пути встанут те обязательства, которые взяла на себя Россия в рамках Европейской хартии местного самоуправления.

В то же время представляется, что без эффективного местного самоуправления такая страна как Россия с ее колоссальной территорией и огромной дифференциацией условий не в состоянии успешно развиваться как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Только местное самоуправление как один из уровней управления страной, приближенный к населению, в состоянии решать разнообразные проблемы российских городов, включая проведение реформы ЖКХ, управление социальной сферой и др.

В случае же превращения муниципалитетов в наиболее слабое звено в сложившейся системе власти, лишенное необходимых полномочий и ресурсов, вся полнота ответственности за неэффективное решение повседневных проблем граждан будет ложиться на главу государства, что приведет к еще большему обострению проблем местного уровня.

Нынешняя государственная региональная политика тяготеет преимущественно к макрорегиональным объектам, процессам и пропорциям. Между тем территориальная действительность современной России не может быть ни объективно оценена, ни изменена к лучшему без должного внимания к муниципальному уровню, представленному различными типами поселений. Думается поэтому, что региональную политику в известной мере следовало бы обогатить «микроскопическим» взглядом на процессы территориального развития, протекающие в рамках муниципальных образований. Именно этот многочисленный класс маломасштабных (локальных) территориальных систем наиболее полно вбирает составляющие циклов воспроизводства социального, хозяйственного, финансового и других видов потенциалов жизнедеятельности страны в целом и ее отдельных частей. Вне пределов

поселений оказывается только природно-ресурсный потенциал (нефть, газ, руды, лес и т.п.), составляющий основу нынешнего индустриального уклада экономики. И не случайно характерными для последнего объектами региональной политики являются крупные, превышающие поселенческий масштаб, территориальные образования, размеры которых позволяют наилучшим образом организовывать и регулировать процессы, связанные с использованием различных видов природных ресурсов. Однако намечаемый властями переход к постиндустриальному укладу экономики вкупе с прогнозируемым снижением роли ее природно-ресурсного потенциала с неизбежностью повлечет за собой фокусирование региональной политики на локальных территориях (в первую очередь – на городских и иных поселениях), в пределах которых сосредоточен инновационный потенциал будущей «экономики, основанной на знаниях». Образно говоря, смена экономических укладов будет сопряжена в региональной политике с переходом от регулирования «по площадям» к регулированию «по точкам» [Швецов, 2007а].

Формирование институтов местного самоуправления в России ориентировано на англосаксонскую модель местного самоуправления, которая характеризуется прежде всего тем, что ее опорой выступает класс собственников. Кроме того, данная модель предполагает высокую степень экономической самостоятельности местного самоуправления, определяемой значительной фискальной независимостью местных бюджетов. При этом создание всего механизма межбюджетных отношений происходит снизу вверх.

Обращаясь к условиям нашей страны приходится констатировать, что подобная модель слабо соответствует российским реалиям. Действительно, преждевременно, на наш взгляд, говорить о том, что в России сформировался класс собственников (средний класс), который в условиях рыночной экономики является основным налогоплательщиком в местный бюджет. Соответственно, отсутствие среднего класса негативно отражается на состоянии местных бюджетов, инвестиционной активности на местах и в целом экономической деятельности муниципалитетов, а также на возможностях реализации различных социальных программ, спектр которых на уровне местного самоуправления имеет

тенденцию к постоянному расширению без надлежащего финансового сопровождения.

Важно также учитывать, что система бюджетного федерализма в России формируется сверху вниз, когда определены полномочия, возложенные на местный уровень власти, но из-за усиливающейся централизации финансовых ресурсов данные полномочия оказываются не подкрепленными необходимой финансовой базой. Это неизбежно приводит к тому, что возможности доходной части местного бюджета не позволяют эффективно выполнять функции, присущие местному самоуправлению.

Таким образом, мы приходим к тому, что экономическая самостоятельность местного самоуправления является необходимым условием выстраивания эффективного механизма межбюджетных отношений от Федерации в целом до отдельных поселений.

Относительная экономическая самостоятельность местного самоуправления обусловливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, что невозможно без формирования собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, требуемую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление.

За счет бюджетов органов местного самоуправления финансируются расходы на среднее образование, здравоохранение, культуру, содержание детских садов, коммунальные услуги, содержание жилья, сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды.

В развитых странах с отлаженной системой межбюджетных отношений местные бюджеты, как правило, бездефицитны, что является результатом неукоснительного соблюдения принципа сбалансированности доходов и расходов. Для российской системы межбюджетных отношений в последние годы характерна практика установления на федеральном уровне закрепленных доходов выше уровня закрепленных расходов. Поэтому исполнение внутренних долговых обязательств государства, как правило, ложится на нижестоящие уровни бюджетной системы. Аналогично складываются отношения и на субфедеральном уровне, когда субъекты Федерации также стараются сосредоточить на своем уровне максимум возможных доходов, оставляя муниципальным

образованиям необеспеченные финансами бюджетные обязательства [Игудин, 2000; Кирпичников, Барганджия, 2001; Минакир, 2001; Шохин, 2001 и др.]. В результате местные бюджеты оказываются самым уязвимым звеном в бюджетной системе страны, неспособным адекватно исполнять свои полномочия, прежде всего, в социальной сфере, расходы на которую в основном переданы на местный уровень.

Вместе с тем, социальные расходы являются вложениями в человеческий капитал. Невозможно ускорить экономический рост, постоянно их урезая. Во всем мире вложения в человеческий капитал признаны самыми эффективными. Человеческий капитал, как и любой другой фактор капитала, требует регулярного воспроизводства. А это возможно только на государственном уровне, в частности, с помощью развитых государственных систем здравоохранения, образования и переподготовки кадров и т.д., а также системы социальных гарантий для всех. Частные структуры могут в этом деле только дополнять государственные, но не заменять их.

В структуре доходов региональных и местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: дотации, субвенции, средства фондов финансовой поддержки, взаимные расчеты. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания. До тех пор, пока регионы и муниципальные образования не будут иметь собственных надежных источников доходов, будет оставаться проблематичной возможность решения ими вопросов, входящих в их компетенцию.

Конечно, нелепо отрицать, что при сложившемся запредельном неравенстве экономических потенциалов муниципальных образований[1] никак не обойтись без выравнивания «сверху» их бюджетной обеспеченности; разумеется, повышение эффективности механизмов регулирования межбюджетных отношений в

---

[1] У многих муниципальных образований такой потенциал вообще отсутствует, что подчас провоцирует сомнения в целесообразности самого конституционного закрепления принципа безусловного всеобщего распространения муниципального самоуправления в нашей необъятной стране.

нынешних обстоятельствах – актуальнейшая задача. Однако вместе с тем нельзя упускать из виду и того, что гипертрофированно высокая сегодня зависимость не просто подавляющей части, а фактически всей совокупности местных бюджетов от финансовых вливаний из вышестоящих бюджетов[1] и сопряженный с этим огромный объем межбюджетного перераспределения средств[2] определяются не только объективными экономическими обстоятельствами (неразвитостью налоговых потенциалов муниципалитетов), но и в существенной степени – проводимой государством бюджетно-налоговой политикой, нацеленной на максимальную федеральную централизацию налоговых ресурсов (ее проведение диктуется требованиями получившей высший государственный приоритет концепции укрепления «вертикали власти») [Швецов, 2007b].

Сложившаяся в России ситуация, при которой на долю собственных доходов муниципальных образований приходится около 20%, а остальное – это средства вышестоящих бюджетов, свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующем бюджетную самостоятельность местного самоуправления. Считается, что такое состояние имеет место при условии, когда соотношение собственных доходов и безвозмездных перечислений близко к пропорции 50:50. В сложившихся условиях формирования местных бюджетов. последние как с экономических, так и управленческих позиций мало отличаются от смет.

Вместе с тем в подходах к формированию собственных доходов местных бюджетов с самого начала становления межбюджетных отношений в России прослеживается четкая тенденция наступления на местный бюджетный уровень. Так, в действовавшем Законе РФ от 27.12.91 г. № 2118–1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в состав местных налогов

---

[1] Доля самодостаточных (т.е. обходящихся без дотаций, субсидий и субвенций) местных бюджетов – 3–5%.

[2] Это перераспределение, крайне усложняющее задачу эффективной организации межбюджетных отношений, кстати заметить, создает и весьма благоприятные условия для развертывания широкого фронта соответствующих априори «сизифовых», но высокооплачиваемых изысканий различных правительственных и околоправительственных команд экспертов-консультантов в области «совершенствования бюджетного федерализма».

входило 23 налога, два из которых были установлены для муниципальных образований, находящихся в курортных зонах. С принятием Налогового Кодекса РФ, количество местных налогов было сокращено до пяти (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные лицензионные сборы). В результате же изменения бюджетного и налогового законодательства в течение последних трех лет в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов за счет собственных средств, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц, которые фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

В этой связи на качество и полноту финансового обеспечения муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования серьезное воздействие оказывает непостоянство федерального бюджетного и налогового законодательства, которое ежегодно меняется. Только за период 2003–2006 гг., по данным 67 регионов, в связи с осуществлением бюджетно-налоговой реформы объем выпадающих доходов составил около 600 млрд руб., в то время как сумма дополнительных доходов составила всего 53 млрд руб. Разница, как видим, огромна. В таких условиях регионы не могут осуществлять качественный прогноз доходов как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу. Сложившаяся ситуация не стимулирует территории к тому, чтобы развивать все закрепленные за ними доходные источники. Аналогичная картина складывается и на муниципальном уровне.

В результате для государственной региональной политики в Российской Федерации по отношению к местному уровню власти стали характерными следующие черты.

Во-первых, мизерность собственных доходов местных бюджетов позволяет им осуществлять расходы лишь на текущие нужды муниципальных образований и препятствует адекватной реализации их собственных полномочий, включая развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других элементов социальной сферы.

По расчетам Счётной палаты, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учётом межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета

Российской Федерации в 2008 году составят 45%. В 2010 г. указанные доходы будут снижаться и составят 43,4%.

Во-вторых, дефицит средств в регионах не позволяет им инвестировать в развитие и улучшение состояния объектов социально-бытовой инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и т.д.

В-третьих, эффективное и полномасштабное проведение реформы местного самоуправления опять же наталкивается на недостаточность выделяемого объема финансирования.

К этому следует добавить проблемы, связанные с большим числом субъектов межбюджетных отношений со статусом муниципальных образований и значительными различиями в подходах к формированию доходов местных бюджетов.

Так, по состоянию на 1 января 2007 г. в России насчитывается 24 219 муниципальных образований, в том числе 1 801 муниципальный район, 522 городских округа, 1 741 городское поселение, 19919 сельских поселений, 236 внутригородских территорий городов федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург). Число субъектов межбюджетных отношений в результате муниципальной реформы возросло в 5,7 раза, поскольку до начала реформы многие территории со статусом муниципальных образований не имели местных бюджетов и муниципальной собственности и соответственно не являлись самостоятельными участниками межбюджетных отношений.

Все муниципальные образования в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны иметь свой бюджет, четко установленные собственные доходные и расходные полномочия, муниципальную собственность, а также – при принятии соответствующих законов и законов субъектов Федерации – исполнять делегированные государственные полномочия.

Доходы местных бюджетов значительно различаются в зависимости от типов муниципальных образований. При этом в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется крайне неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется 64,5% (373,5 млрд руб.) налоговых доходов, в бюджетах

муниципальных районов – 30,1% (174,5 млрд руб.) и лишь 5,4% (31,4 млрд руб.) – в бюджетах поселений.

Бюджеты городских округов традиционно воспринимаются как наиболее устойчивый уровень местных бюджетов. Так, их собственные доходы составляют в среднем 54% всех доходов, а доля дотаций в общей структуре доходов – 11%. В среднем городские округа за счет собственных доходов обеспечивают финансирование 83% собственных расходных полномочий. Основные поступления по собственным доходам приходятся на налог на доходы физических лиц – 47%, налог на совокупный доход – 12%, земельный налог – 8%, налог на прибыль организаций, поступивший в бюджеты городских округов в результате межбюджетного регулирования, – 4%. Неналоговые доходы составляют 25% собственных доходов. Благодаря высокому уровню налогового потенциала состояние собственных доходов бюджетов городских округов в целом по РФ характеризуется низким уровнем дотационной зависимости. Несмотря на сокращение поступлений от межбюджетного регулирования по налогу на прибыль организаций и иным федеральным и региональным налогам, бюджеты городских округов имеют относительно высокий уровень самодостаточности [Завьялов, 2007].

Иначе складывается структура доходов бюджетов муниципальных районов и поселений. Так, удельный вес налоговых и неналоговых доходов в них значительно меньше и составляет около 30% от всех доходов, удельный вес дотаций – 22%. Основной объем доходов бюджетов муниципальных районов – 38% – приходится на субвенции. Столь высокий показатель обусловлен передачей на уровень муниципальных районов государственных полномочий и полномочий поселений. Отчасти данный процесс можно оценить, как попытку скорректировать разграниченные федеральным законодателем полномочия между уровнями бюджетной системы. Постепенно формируется модель «зависимого» муниципального района: зависимого при исполнении собственных полномочий от дотаций и от дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений по налогам, зависимого от субвенций при исполнении делегированных ему полномочий. Что касается делегированных полномочий, то органы местного са-

моуправления исполняют их в пределах переданной субвенции. Но нельзя игнорировать и то обстоятельство, что от объема переданной субвенции зависит в целом ситуация в муниципальных районах.

Отметим, что цель местного самоуправления – не исполнять возложенные на него государственные полномочия, а обеспечивать решение собственных задач. Делегирование полномочий можно рассматривать как меру, направленную на повышение эффективности использования бюджетных средств лишь в том случае, если в результате делегирования происходит снижение расходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг, возникает экономия администрирования. В ином случае – делегирование полномочий есть ни что иное, как способ перераспределить (исправить) ранее разграниченные полномочия исходя из административных интересов. Исполнение делегированных полномочий не должно выходить на первый план, т.к. в таком случае речь будет идти уже не о системе местного самоуправления, а о территориальных органах государственной власти (федеральной или региональной) [Завьялов, 2007].

К сожалению, сложившаяся ситуация с формированием бюджетов муниципальных образований не претерпела изменений к лучшему в результате мер, сопровождающих муниципальную реформу. Так, по-прежнему формирование налогово-бюджетной сферы муниципальных образований не обеспечивает достаточных стимулов для активизации усилий местных администраций всех уровней по развитию экономики территорий, по увеличению налоговой базы местных бюджетов и по ее более эффективному использованию. Кроме того, установленный законом подбор источников налогово-бюджетной базы местных бюджетов (скорее с акцентом на доходы и имущество граждан, чем на объемы хозяйственной деятельности на соответствующей территории), не говоря уже о высокой степени дотационности этих бюджетов, также дестимулирует усилия местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий. Это в равной мере касается и заинтересованности местных властей в поддержке малого предпринимательства, и в формировании на своей территории общей благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Так, из табл. 2.4 следует, что основную долю доходов бюджетов городских округов составляют налоговые доходы (37,1%). В доходах городских и сельских поселений более половины (50,7%) занимают межбюджетные трансферты (без учета средств из фондов компенсации); налоговые доходы занимают 22,7%, неналоговые доходы – 10,6%. Перекос в пользу дотационных источников финансирования местных бюджетов (особенно на поселенческом уровне) может быть устранен субъектами РФ за счет дополнительной передачи местным бюджетам долей (нормативов отчислений) от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

Сделанный в ходе реформ акцент на единые (для одной группы местных бюджетов) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, не учитывает предельно высокого уровня дифференциации экономического и налогового потенциала территорий, в том числе налоговой базы по потенциально передаваемым налогам. [Бухвальд, 2007].

Таблица 2.4

Структура доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований в 2006 г. (млрд руб.)[1]

Вид доходов	Типы муниципальных образований					
	Городской округ		Муниципальный район		Поселения	
	Сумма	Доля в доходах, %	Сумма	Доля в доходах, %	Сумма	Доля в доходах, %
Налоговые	266,8	37,14	179,5	25.13	20.2	22,70
Неналоговые	90,9	12,65	36,6	5,12	9,4	10,56
Итого налоговые и неналоговые	357,7	49,79	216,1	30,26	29,6	33,26
Межбюджетные трансферты (без ФК)	163,8	22,80	236,8	33,16	45,1	50,67
Фонд компенсации	176,5	24,57	247,9	34,71	13,1	14.72
Прочие доходы	20.4	2,84	13,4	1,88	1,2	1,35
Всего	718,4	100.00	714,2	100,00	89,0	100,00

[1] *Источник*: Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути ее решения// Федерализм. 2007. № 3. С.95–110.

Единые ставки и нормативы отчислений от налоговых платежей, накладываясь на различные условия по территориям, создают ситуацию недостатка средств у одних и избытка у других муниципальных образований. Это вызывает необходимость перераспределения средств из вышестоящего бюджета и выравнивания бюджетной обеспеченности. Дифференциация нормативов отчислений от налогов не равноценна их полной индивидуализации, вполне возможны и групповые нормативы, хотя и индивидуальный подход к формированию местных бюджетов исключать нельзя как способ учета особенностей каждого муниципального образования. Иной подход противоречит конституционным гарантиям социального обслуживания населения на любой территории страны [Киреева, 2005].

Сложившаяся практика отнесения поступлений от регулирующих налогов в состав собственных доходов муниципальных образований создает лишь видимость самостоятельности местных бюджетов. Фактически эти доходы можно назвать условно-собственными, поскольку их величина зависит не от усилий местных властей по сбору, а от решений властей субъекта Федерации, устанавливающих нормативы отчислений для данной территории. Практика закрепления за местными бюджетами дифференцированных нормативов отчислений от региональных налогов на долгосрочной основе, применяемая во многих регионах в настоящее время, – вынужденная мера, связанная с резким неравенством уровня экономического развития территорий. Другой негативный момент использования дифференцированных нормативов отчислений – снижение предсказуемости величины доходных источников местных бюджетов, поскольку трансфертозамещающие нормативы отчислений меняются ежегодно, а итоговые нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты в некоторых регионах не отражают реальных потребностей в них [Лобкин, 2007].

В результате роль местных налогов как особого инструмента налогово-бюджетной системы стала еще более символичной. Согласно налоговому законодательству, местные власти не вправе устанавливать местные налоги; они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. По оценкам за 2006 г. доля собственно местных налогов в структуре налоговых доходов

местных бюджетов оценивается 13,2%, в том числе по земельному налогу – 12 и налогу на имущество физических лиц – 1,2%. Очевидно, что при таких условиях муниципалитеты не в состоянии выполнять роль значимых субъектов налоговой политики, ориентированной на экономические и социальные цели.

В составе собственных доходов местных бюджетов в 2006 г. почти 40% – межбюджетные трансферты из региональных бюджетов. Фактически же уровень дотационности местных бюджетов значительно выше, поскольку в эту долю не включены дополнительные нормативы от федеральных и региональных налогов в счет замены дотации местным бюджетам из региональных фондов финансовой поддержки [Бухвальд, Трухов, 2006].

Крупным просчетом, на наш взгляд, следует считать принятый вариант закрепления муниципального и бюджетного статуса крупных городов-столиц субъектов Федерации, прежде всего городов с населением 1 млн человек и более. Такое решение противоречит базовой гипотезе реформы в том, что в ходе осуществляемых преобразований необходимо «выровнять муниципальное пространство» в стране и в целом приблизить органы местного самоуправления к населению, ибо именно эта близость и непосредственность контактов, участия населения в управлении и общественном контроле и характеризуют местное самоуправление как подлинный институт гражданского общества. Фактически получается, что в ходе реформы «муниципальное пространство» российских регионов не выравнивается, а еще поляризуется. В некоторых субъектах Федерации 35–40% населения будет проживать теперь в одном муниципальном образовании (областная столица), а остальные (практически вторая половина населения) – в примерно еще 300–400 муниципальных образованиях [Бухвальд, Трухов, 2006].

Кроме того, вызывает сомнения сам принцип универсального регулирования управленческих и расходных полномочий и малых городов (по 30–40 тыс. жителей) и городов-миллионеров по вопросам местного значения. Между тем при действующей системе межбюджетного регулирования дотационность или бездотационность любого муниципального образования (в том числе и столиц субъектов Федерации) является произвольным продуктом налогово-бюджетной политики региональных властей, некой формаль-

ной альтернативной при выборе наиболее оптимальной, по мысли регионального руководства, модели внутрирегионального межбюджетного регулирования. В результате складывается ситуация, при которой многие крупнейшие промышленно-экономические и научные центры России и центры своих регионов не будут иметь формального права тратить средства местных бюджетов на такие цели, как поддержка науки, стимулирование инновационных процессов [Бухвальд, Трухов, 2006].

Очевидно, что практика нормативно-правового регулирования, при которой одни и те же полномочия органов местного самоуправления сначала у них изымаются, а затем возвращаются им же в виде делегированных государственных полномочий с субвенциональным финансированием, является порочной, не способной обеспечить надежность исполнения данных полномочий и устойчивость их финансирования.

Залогом обеспечения устойчивости подобного финансирования является создание стабильной налоговой базы на местах. При этом местные бюджеты должны быть законодательно защищены от перегрузки делегированными полномочиями. В настоящее же время, как следует из структуры расходов некоторых местных бюджетов, местные власти занимаются преимущественно не столько своими собственными полномочиями, сколько делегированными. По мнению большинства специалистов, объем делегированных полномочий (обязательных к исполнению) должен быть законодательно ограниченным на уровне примерно 25% общих расходов местного бюджета.

Еще одна проблема, высвеченная муниципальной реформой, связана с кадровой слабостью местного самоуправления. Повсеместно испытывается дефицит, прежде всего, квалифицированных управленцев, экономистов и юристов, а также специалистов, способных квалифицированно выполнять работу по формированию баз данных, включая сбор, обработку и анализ информации социального, экономического и др. характера.

На наш взгляд, к числу проблем, не решенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относится возможность создания единых сельских муниципальных округов без низовых муниципалитетов с собственными бюджетами, но,как и сейчас, с небольшими сельскими

администрациями на началах сметного финансирования. Кроме того, имело бы смысл, чтобы города и иные населенные пункты, являющиеся административными центрами небольших районов, не наделялись самостоятельно статусом городского или сельского поселения, а их территории «административно» прямо входили в состав территории муниципального района. Тогда бы не было необходимости формирования в этих населенных пунктах своих органов местного самоуправления, а их функции выполнялись бы органами управления муниципального района. Это позволило бы исключить наличие в одном населенном пункте «двойных органов» местного самоуправления, устранить дублирование полномочий, сократить численность муниципальных служащих и соответствующие расходы.

В целом, развитие муниципальных финансов в условиях реформирования местного самоуправления можно охарактеризовать как достаточно противоречивое. С одной стороны, подавляющее большинство регионов активны в полномасштабном внедрении муниципальной реформы. Формально данный процесс идет достаточно успешно: к началу 2007 г. 57 субъектов Федерации реализуют муниципальную реформу в полном объеме. С другой стороны, ее первые итоги ставят под сомнение саму возможность самостоятельного выполнения всего комплекса прав и обязанностей по осуществлению бюджетного процесса со стороны органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. Перспективы развития муниципальных финансов в России определяются не только муниципальной реформой, но процессами реформирования бюджетной системы страны в целом. В частности, введены институциональные нормы по регламентации межбюджетных отношений для муниципалитетов, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) превышает установленную Бюджетным кодексом РФ (табл. 2.5) [Ларина, 2007].

Отметим, что ограничительные меры для территорий, получающих высокие объемы финансовой помощи, не должны доминировать в решении вопросов укрепления финансовой самостоятельности местных властей. Высокая доля финансовой помощи не означает априори неэффективного управления муниципальными финансами и может наблюдаться в муниципалитетах, про-

Таблица 2.5

Дополнительная регламентация межбюджетных отношений для муниципальных образований[1]

<table>
<tr><th>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов*</th><th colspan="2">Дополнительные и жесткие бюджетные ограничения по БК РФ в редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (ст. 136, 921, 107)</th></tr>
<tr><td>менее 10 %</td><td colspan="2">Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицит бюджета</td></tr>
<tr><td>от 10 до 30%</td><td rowspan="2">Дополнительные ограничения</td><td rowspan="2">Запрещается:
1. Превышать установленные субъектом РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц (работающих на постоянной основе), муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления</td></tr>
<tr><td>от 30 до 70 %</td></tr>
<tr><td>свыше 70 %</td><td>Жесткие ограничения</td><td>Запрещается:
2. Устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросом, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления
3. Подписание соглашений с фин. органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов;
4. Заключение фин. органа субъекта РФ о проекте решения о местном бюджете;
5. Проведение не реже 1 раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ;
6. Размер дефицита бюджета субъекта РФ не должен превышать 5% общего годового объема доходов данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений);
7. Предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% общего годового объема данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений);
8. Иные меры, установленные федеральными законами.</td></tr>
</table>

* и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

[1] *Источник*: Ларина С.Е. Перспективы развития муниципальных финансов// Финансы. 2007. № 11. С.21–23.

водящих разумную бюджетную политику. Размер финансовой помощи определяется различными факторами, в числе которых могут быть особенности методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых властями на цели межбюджетного выравнивания, прочие факторы, не зависящие от решений местных властей. Кроме того, возможность установления ограничений для территорий по причинам, несвязанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к искажению соответствующих статистических данных и снижению прозрачности бюджетного процесса. В связи с этим, очевидно, что система бюджетных ограничений должна строиться на критериях эффективного или неэффективного управления муниципальными финансами.

Кроме того, незавершенность процесса разграничения расходных обязательств по уровням бюджетной системы ставят перед муниципалитетами новые проблемы. Развитие федерального законодательства, по сути, привело к размыванию четкости разграничения расходных обязательств по типам муниципальных образований. Например, на уровень муниципальных районов добавились такие вопросы местного значения, как организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью, создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры. В большинстве этих вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением невозможно. Более того, на федеральном уровне установлено и право органов местного самоуправления на реализацию полномочий, которые напрямую не могут быть отнесены к вопросам местного значения (совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, и случае отсутствия в поселении нотариуса и т.п.) [Ларина, 2007].

Одним из недостатков проводимых преобразований в сфере местного самоуправления является выведение из структуры вопросов местного значения проблем комплексного социально-экономического развития муниципального образования. В собственности муниципальных образований может находиться лишь

имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти и работников, а также выполнения отдельных государственных функций, предстоит изъятие из состава их имущества т.н. непрофильных активов. Производственные функции местного самоуправления ограничены строительством дорог, мостов в границах населенных пунктов; организацией сбора, утилизации и переработки бытовых отходов и мусора. Компетенция в сфере финансов исчерпывается формированием и исполнением бюджета. Все вращается вокруг деления налоговых поступлений и межбюджетных перечислений. Никакого сдвига в сторону усиления связи между состоянием местной экономики и финансовыми ресурсами не происходит.

Муниципальное образование – это сложный феномен, противоречиво сочетающий в себе черты как структурного элемента в системе административно-территориального устройства власти, так и экономического субъекта, занятого предоставлением общественных благ. Если принять во внимание первую особенность муниципальных образований, то доминирующей в определении размеров муниципального образований становится политически мотивированная установка на приближение органов власти к населению, следствием которой становится уменьшение удельных размеров муниципальных образований и вызванное этим увеличение их общего числа. Вторая особенность муниципальных образований делает определяющим экономический императив, который диктует объективную необходимость увеличения единичных размеров муниципальных образований и соответственно сокращения их количества. В настоящее время указанные два начала рассматриваются как взаимоисключающие. По нашему мнению, есть все основания уйти от такой жесткой альтернативности и отдать предпочтение более мягкому варианту, позволяющему компромиссно соединить обе указанные разнокачественные особенности муниципальных образований Суть предлагаемого подхода заключается в ориентации на формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований, что будет вызывать, как правило, их укрупнение (по сравнению с принятой поселенческой моделью), негативные последствия которого, связанные с отдалением власти от населения, следует компенсировать мерами по ее деконцентрации. Для установления же размеров муниципальных образований обеспечива-

ющих их финансово-хозяйственную дееспособность, потребуется системная оценка широкого набора параметров, в необходимой и достаточной степени характеризующих масштаб и качество социально-экономических потенциалов муниципальных образований; речь идет о таких элементах этих потенциалов, как численность и структура жителей и рабочих мест, налоговая база, мощности и в целом возможности объектов социальной и инженерной инфраструктуры, качество муниципального управления, и др. [Швецов, 2007 (b)].

Таким образом, еще раз следует подчеркнуть, что развитие межбюджетных отношений в части региональных и местных бюджетов должно опираться на прочную финансовую базу, которая, во многом, определяется соответствующим законодательством, закрепляющим правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Выполнение данного условия требует, чтобы формирование механизма межбюджетных отношений шло в направлении усиления, прежде всего, местного бюджетного уровня за счет наращивания собственного налогового потенциала, активизации самостоятельной бюджетной политики. Только в этом случае станут возможными обеспечение финансовой самодостаточности местного самоуправления, рационализация использования бюджетных средств.

При этом нельзя отрицать необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований «сверху» путем привлечения средств вышестоящих бюджетов. однако, во избежание формирования иждивенчества со стороны территорий федеральная помощь должна оказываться лишь при условии недостаточности налогового потенциала на подведомственной территории, в основе которой лежат объективные причины. В целом лишь опора на собственные силы представляется надежным залогом повышения эффективности механизма регулирования межбюджетных отношений, достижения действительной самостоятельности местных бюджетов.

Рассмотрим важнейшие законодательные акты, регулирующие вопросы формирования и направления использования средств местных бюджетов.

2.4. Бюджетная политика в условиях экономического кризиса

Глобальный финансово-экономический кризис особенно заметно отразился на состоянии финансовой системы России, поскольку сопровождался, в частности, падением цен на энергоносители и сырье, экспорт которых обеспечивает основные источники доходов федерального бюджета. Не случайно кризисные явления в экономике коснулись в первую очередь именно отраслей топливно-энергетического и сырьевого сектора и связанных с ним производств первичного передела (прежде всего черной и цветной металлургии). Соответственно наиболее сильно последствия экономического кризиса начали проявляться в регионах размещения и функционирования подобных отраслей.

Это произошло еще летом 2008 г. Затем с аналогичными проблемами столкнулись практически все регионы страны, за исключением самых депрессивных, в которых кризис не прекращался с 90-х годов, а доходная часть бюджета формировалась в значительной мере за счет федеральных трансфертов. В остальных же регионах номинальные доходы бюджета в IV квартале 2008 г. оказались на уровне или даже ниже аналогичных показателей 2007 г. В ближайшей перспективе возникнут и другие угрозы для социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, поскольку вместе с пересмотром доходов в сторону понижения наблюдается явная тенденция максимальной экономии расходов бюджетов всех уровней [Клисторин, 2009].

Кроме того, негативные последствия кризиса проявляются в снижении прибыли предприятий, сокращении реальных доходов населения в результате снижения занятости и высокой инфляции; возможен также кризис неплатежей и использование денежных суррогатов в расчетах. Все это приводит, как показывают международный опыт и отечественная практика, к существенному ускорению инфляционных процессов и множественности цен. Углубление кризисных явлений влечет за собой рост пространственной дифференциации социально-экономического развития и расширение депрессивных ареалов, а также возникновение новых [Клисторин, 2009].

В целом современный финансово-экономический кризис в сочетании с общероссийским системным кризисом, начавшимся еще в 80-е годы XX века, накладывает существенные отпечатки на функционирование всей бюджетной системы страны, ее регионов и муниципальных образований, обусловливая в первую очередь необходимость оптимизации бюджетных расходов. На это, в частности, направлены антикризисные меры федерального центра, региональные антикризисные меры Правительства РФ, антикризисные предложения и инициативы самих субъектов РФ.

Так, летом 2008 г. Правительство РФ начало разрабатывать отдельные антикризисные меры, в систематизированном виде они были сведены в опубликованную 20 марта 2009 г. «Программу антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год». В разделе 8 «Программы антикризисных мер» Правительство РФ определило требования к реализации этих мер в субъектах РФ, перед руководством которых были поставлены две антикризисные задачи [Лексин, 2009].

Первая. Поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы с целью безусловного исполнения обязательств перед гражданами, выплаты заработной платы работникам бюджетной системы, оплаты первоочередных расходов.

Вторая. Содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест.

Предполагалось, что решение первой будет обеспечено как предоставлением поддержки бюджетам субъектов РФ средств из федерального бюджета, так и проведением «ответственной (!) политики» на региональном уровне, включающей:

- оптимизацию бюджетных расходов и реструктуризацию бюджетной сети;
- пересмотр параметров бюджета, в том числе путем отказа от «необязательных» капитальных вложений;
- недопущение роста кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам;
- отказ от пополнения доходной базы субъекта РФ за счет снижения доходной базы местных бюджетов.

При этом Правительство РФ определило, что поддержка бюджетов субъектов РФ будет осуществляться при снижении

уровня софинансирования расходных обязательств субъектов РФ (на которые предоставляются субсидии) и что это будет компенсировано одновременным увеличением объемов оставшихся субсидий и концентрации их на решении трех-четырех наиболее важных для регионов задач.

Решение второй из поставленных Правительством РФ перед региональными властями задач предполагало реализацию программ содействия занятости населения и мер социальной поддержки безработных граждан за счет субсидий из федерального бюджета с целью [Лексин, 2009]:

- обеспечения опережающего профессионального обучения работников в случае угрозы массового увольнения;
- организацию общественных работ, временного трудоустройства, стажировки для приобретения опыта работы безработных граждан, ищущих работу (включая выпускников образовательных учреждений), а также работников в случае угрозы массового увольнения;
- оказание адресной поддержки гражданам, включая организацию их переезда в другую местность для замещения рабочих мест, в том числе создаваемых в рамках реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов;
- содействие развитию малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. В разделе 8 Программы отмечено также, что будет оказываться дополнительная поддержка субъектам РФ, у которых наиболее остро выражены кризисные явления на региональном рынке труда.

Среди конкретных мер в сфере налоговой и бюджетной политики, нацеленных на преодоление последствий финансово-экономического кризиса и осуществляемых в рамках реализации антикризисной политики Правительства страны, можно назвать, в частности, снижение на 4 процентных пункта налога на прибыль организаций, увеличение имущественного вычета по налогу на доходы физических лиц для граждан при приобретении жилья, снижение ставок налога на малый бизнес и др. Это особенно важно, поскольку последствия кризиса отразились в первую очередь на состоянии региональных и местных бюджетов, вызвав снижение поступлений от налога на прибыль организаций, а рост

безработицы привел к сокращению поступлений от налога на доходы физических лиц, являющегося основной составляющей доходов региональных и местных бюджетов.

Субъекты РФ не были пассивными свидетелями развития кризисной ситуации. Во всех регионах и крупных городах собственные антикризисные меры начали разрабатывать одновременно с федеральным Центром, причем обоснованность и адресность этих мер (их объектами стали муниципальные образования, промышленные и сельскохозяйственные предприятия, организации социальной сферы, органы управления и т.п.) были исключительно высокими. В России нет ни одного региона, надеющегося только на решения Центра, как нет в руководстве субъектов РФ никого, кто связывал бы новейший кризис только с общемировым и не считал бы главной его причиной просчеты в экономической, бюджетно-налоговой и социальной политике всех предыдущих лет. Неудивительно поэтому, что предложения субъектов РФ по смягчению последствий новейшего кризиса часто развивают или просто повторяют то, что было давно (и чаще всего безрезультатно) рекомендовано ими Центру для обеспечения более самодостаточного функционирования регионов, муниципальных образований и предприятий – лучшей «подушки безопасности» в критических ситуациях [Лексин, 2009].

Следует отметить, однако, что все принимаемые федеральным Центром, регионами и муниципальными образованиями антикризисные меры пока лишь пытаются сгладить потенциальные пики социальной напряженности и протестных выступлений, ничего не меняя в кризисной сути российской экономической системы. Худшее, что может угрожать России, – восстановление в прежнем облике экономики, оказавшейся бессильной при переходе к рынку более двадцати лет назад и неспособной преодолеть ни постсоветский кризис, ни новейшую фазу его усиления кризисом мировым. Стране же, ее регионам, городам и селам нужна прежде всего рыночная экономика, способная производить конкурентоспособную на мировом рынке продукцию, в первую очередь для ее широкого внутреннего потребления на основе внутри- и межрегиональной кооперации и предполагающая высокую трудозанятость. Стимулирование создания именно такой, принципиально новой (а не технократично трактуемой инновационной)

экономики должно стать одним из главных приоритетов государственной политики, но для его реализации нужны иные концептуальные подходы к организации жизнедеятельности страны, нужны иные правовые основания, иной формат федеративных отношений и иной административный и ресурсный потенциал органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления [Лексин, 2009].

Одним из важных направлений антикризисных мер Правительства РФ является содействие развитию малого предпринимательства, во многом определяющего условия для стабильного развития муниципальных образований.

Данный сектор экономики, включающий на 1 января 2009 г. более 4,5 миллионов субъектов, характеризуется максимальной адаптацией к кризисной ситуации и может быстро реагировать на изменение потребительского спроса. Кроме того, с учетом продолжающегося сокращения персонала на крупных и средних предприятиях, вовлечение активного населения в малый бизнес и индивидуальную предпринимательскую деятельность имеет большое социальное значение, способствуя росту занятости. За последние 2 года принят ряд законодательных мер, направленных на развитие малого и среднего бизнеса, создание новых рабочих мест. Среди них – установление права регионам снижать налоговую ставку с 15 до 5% в случае, если объектом налогообложения являются доходы, уменьшенные на величину расходов, по отдельным категориям налогоплательщиков, а с 2010 г. – увеличение порога по применению упрощенной системы налогообложения («упрощенки») с 30 млн руб. годовой выручки до 60 млн руб. Эти решения первоначально могут привести к сокращению поступлений в бюджеты регионов, которые могут быть компенсированы только развитием малого и среднего предпринимательства. Для решения этой задачи важно повысить заинтересованность местных властей. Именно «упрощенка» – тот налог, на расширение базы которого могут реально влиять органы местного самоуправления, увеличивая не только финансовую поддержку, но и оперативно рассматривая вопросы предоставления в аренду помещений, земельных участков и т.д., тем самым создавая условия для развития малого предпринимательства [Карчевская, 2009].

В условиях кризиса особенную остроту приобретает проблема наполняемости региональных и прежде всего местных бюджетов. Для этого в мае 2009 г. Правительством РФ были утверждены «Правила распределения дотаций бюджетам субъектам РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ на 2009 год». С использованием этой методики отбор субъектов РФ для предоставления дотаций производится на основании показателей, характеризующих сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ, от которой зависит сбалансированность местных бюджетов. При этом право на получение дотаций имеют субъекты РФ, в которых при исполнении консолидированных бюджетов сложился недостаток доходов на финансовое обеспечение расходных обязательств. Из распределения исключаются регионы, уровень фактической бюджетной обеспеченности которых на 10% выше среднероссийского показателя. Условием предоставления указанных дотаций является отсутствие просроченной кредиторской задолженности по социально значимым расходным обязательствам субъектам Российской Федерации [Пронина, 2009].

Из-за сокращения доходов местных бюджетов в 2008 г. сохранилась их высокая зависимость от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, объем которых (с учетом субвенций) составил 1412,7 млрд руб. или 58,6% доходов местных бюджетов. При этом доля налоговых доходов в доходах местных бюджетов составила 29,9%, неналоговых доходов – 11,5% [Пронина, 2009]. В связи с этим вводится механизм адресной финансовой помощи региональным и местным бюджетам в период кризиса. Этот вопрос решался при внесении изменений в федеральный бюджет 2009 г., которые содержат новые условия и параметры развития экономики страны. Внесение данных изменений позволит решить следующие задачи:

– безусловное выполнение всех социальных обязательств, взятых на себя государством, и реализацию национальных проектов;

– пересмотр всех инвестиционных проектов на основе анализа их эффективности и безотлагательности, а также определения возможности использования их в качестве «локомотивов» стабилизации экономики.

Аналогичные принципы было бы целесообразно использовать и при внесении поправок в региональные и местные бюджеты при возникновении необходимости их оптимизации в связи с финансовым кризисом.

Одним из факторов стабилизации экономики муниципальных образований могут быть объекты их инфраструктуры. В соответствии с Федеральным законом от 28.04.2009 № 76-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов» предполагается дополнительно предоставить 300 млрд руб., в том числе 150 млрд руб. – в виде дотаций на сбалансированность региональных и местных бюджетов и 150 млрд руб. – в виде кредитов (в том числе на срок до трех лет). Для муниципалитетов очень важно то, что из 150 млрд руб. кредитов – 25 млрд руб. выделено целевым назначением – на строительство автомобильных дорог [Пронина, 2009].

Нестабильность финансовой ситуации на муниципальном уровне в условиях кризиса создает дополнительные трудности муниципальным образованиям по созданию экономической базы – основы формирования их бюджетов. Между тем эта проблема может решаться уже сегодня в рамках реализации территориального аспекта региональных программ социально-экономического развития. Указанный аспект подразумевает проведение региональной политики, направленной на создание единого, эффективно функционирующего экономического пространства за счет максимального использования конкурентных преимуществ всех типов муниципальных образований, устранения негативных тенденций и кризисных ситуаций на отдельных территориях региона. В связи с этим именно на региональном уровне в условиях кризиса должно быть объективная картина имеющегося ресурсного социально-экономического потенциала всех муниципальных образований, должны быть выявлены их общие проблемы, поставлены цели (долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного характера), разработан комплекс программных мероприятий, направленных на достижение антикризисных целей [Пронина, 2009].

В условиях усложнения финансовой ситуации особенно актуальными, на наш взгляд, становятся, в частности, предложения [Силанов, 2009] об укрупнении муниципальных образований, по-

скольку бороться с кризисом в условиях слабой финансовой базы не всем по силам. Кризис выпукло продемонстрировал, что существование в России большого количества довольно мелких поселений, не имеющих своей ресурсно-финансовой базы и живущих только за счет финансовой помощи сверху, не способствует решению задачи укрепления местного самоуправления. В таких поселениях (в основном сельских) по существу нет собственной налоговой базы, а объем доходов меньше, чем объем затрат на содержание чиновников муниципалитетов. Очевидно, что в случае объединения нескольких подобных поселений с соответствующей концентрацией финансовых ресурсов для них облегчится решение проблем выполнения возложенных на них полномочий (уборка территорий, предоставление коммунальных услуг, содержание местных дорог и др.). При этом и для субъектов РФ упроститься задача оказания финансовой помощи укрупненным муниципальным образованиям, поскольку появится возможность концентрации средств на приоритетных направлениях развития соответствующих образований, облегчиться контроль за использованием выделяемых ресурсов и т.д.

2.5. Современное состояние законодательного поля развития местного самоуправления

Законодательство в области регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется, однако проблема финансового обеспечения местного самоуправления пока не находит адекватного решения, прежде всего, с позиций формирования налоговой базы доходной части местных бюджетов.

Принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131) определил новое поле муниципального развития. Отметим наиболее существенные, на наш взгляд, изменения, введенные данным Законом в сфере местного самоуправления.

1. Признание необходимости самоуправления на поселенческом уровне.

2. Разделение муниципальных образований на типы и формирование двухуровневой системы местного самоуправления. Предлагается введение трех типов муниципальных образований:

1) Поселения: сельские поселения, нынешние города районного значения, поселки городского типа или объединенные в один муниципалитет небольшие поселения. Они будут наделены полномочиями по решению вопросов местного значения, связанных с обеспечением жизни людей этих населенных пунктов.

2) Муниципальные районы – объединения нескольких поселений. В их компетенцию входит решение межмуниципальных вопросов – транспортное сообщение между поселениями, организация системы образования и здравоохранения, охрана общественного порядка, строительство местных дорог.

3) Городские округа, включая областные и республиканские центры (кроме Москвы и Санкт-Петербурга), которые получат права муниципальных округов.

3. Закрепление объективных процедур финансового выравнивания за федеральным, а не региональным законодательством.

Предусматривается двухступенчатое выравнивание – между городскими округами и районами, с одной стороны, и между поселениями внутри района, с другой; предложена общая схема финансового выравнивания, базирующаяся на показателе бюджетной обеспеченности.

4. Механизм отстранения от должности глав муниципальных образований. В законе исключаются некоторые защитные механизмы (с участием Верховного Суда и т.д.) по процедуре отстранения от должности глав муниципалитетов. Кроме того, появился совершенно новый институт отстранения глав муниципальных образований за действия, которые ведут к нанесению ущерба. Губернаторы будут иметь право снимать мэра без каких-либо судебных процедур. Мэру при этом предоставляется единственное право обжалования этого решения в суде.

5. Введение института «временной финансовой администрации» в случае превышения объема долгов муниципалитета свыше 30% собственных бюджетных доходов.

6. Возможность совмещения статусов органов государственной власти и местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге.

7. Формирование представительного органа муниципального района путем делегирования глав поселений, а также депутатов представительного органа соответствующих поселений.

8. Использование механизма «отрицательного трансферта».

Вместе с тем новый Закон о местном самоуправлении не только позволил решить ряд назревших проблем, но и высветил некоторые слабые стороны в подходах к формированию финансовой базы муниципалитетов.

К числу положительных сторон нового Закона можно, в частности, отнести предусмотренное им четкое разграничение полномочий разных уровней власти, предложенные пути решения проблемы т.н. нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления.

Кроме того, Закон содержит положения (п. 3 ст. 18), в соответствии с которыми установление объема расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, является прерогативой местных властей. Только они, а не государственные органы в лице федеральных и региональных структур, могут определять нормативы по расходным обязательствам муниципальных образований.

Важно отметить, что Закон увязывает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19) и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также содержит перечень имущества (материальных средств), необходимого для исполнения полномочий.

Более того, в Законе прописаны направления укрепления экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Закрепляется также самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, собственная доходная база муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Однако, Закон по-прежнему игнорирует многие назревшие проблемы местного самоуправления в России, включая фискальную автономию местных органов власти; механизм финансовой помощи местным бюджетам; финансирование расходов, передан-

ных на местный уровень федеральным и региональным законодательством; разделение собственности (муниципальной и региональной); процедуру муниципального банкротства. Приведем краткие комментарии по поводу названных проблем.

Прежде всего, представляется необходимым обратить внимание на организационно-статусные несоответствия рассматриваемого Закона. Среди них можно назвать, во-первых, отнесение к муниципальным образованиям как небольших поселений с численностью жителей от 1000 человек (а в отдельных случаях и меньше, например, на территориях с низкой плотностью населения), так и крупных городских территорий с населением в несколько сотен тысяч жителей.

Во-вторых, крупным городам, в т.ч. с населением более 1 млн человек (кроме Москвы и Санкт-Петербурга) запрещено создавать внутригородские муниципальные образования. Такой запрет противоречит требованию о приближении органов местного самоуправления к населению.

В-третьих, в одну категорию городских округов с универсальным набором предметов ведения и полномочий отнесены как малые города (с численностью населения 30–40 тыс. человек), так и крупные.

Принципиально важным вопросом функционирования местного самоуправления является порядок формирования доходной части местных бюджетов, от чего зависит создание устойчивой финансовой базы, необходимой для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий. Федеральным законом от 6.10.2003 № 131-ФЗ введены новые условия формирования доходной и расходной части местных бюджетов, а также новые усложняющие механизмы межбюджетных отношений. В табл. 2.6 приведен сравнительный анализ состава собственных доходов местных бюджетов, соответствующий старому и новому законам. Видно, что если до введения нового Закона доходы местных бюджетов подразделялись на собственные и регулирующие, то современная их классификация предусматривает выделение собственных доходов и субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, передаваемых им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Таблица 2.6

Сравнительный анализ состава собственных доходов местных бюджетов[1]

Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 29 сентября 1997 г. № 126-ФЗ	Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 13 1-ФЗ
1. Местные налоги и сборы, установленные федеральными законами	1. Доходы от местных налогов и сборов
2. Доли федеральных налогов, распределенных между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе	2. Доходы от федеральных налогов и сборов
3. Другие собственные доходы местных бюджетов: – не менее 50% налога на имущество организаций; – подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица; – государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством РФ; – платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством РФ; – не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации; – доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, муниципальных земель; – доходы от приватизации и реализации муниципального имущества; – штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами субъектов РФ; – доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей	3. Другие собственные доходы местных бюджетов: – доходы от региональных налогов и сборов; – часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативно-правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов; – доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; – штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; – средства самообложения граждан; добровольные пожертвования
4. Другие платежи, установленные законодательством РФ и законодательством субъектов РФ	4. Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления
	5. Иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления

[1] *Источник*: Коновалова Т.В., Ковригина Н.Н. Вопросы формирования собственных доходов местных бюджетов// Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 11. С. 114–117.

При этом структура собственных доходов местных бюджетов после принятия ФЗ № 131 претерпела заметные изменения. К их числу теперь относятся не только закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы (от сдачи в аренду или продажи муниципального имущества, средств самообложения, часть прибыли муниципальных организаций и предприятий и др.), но и доходы, возможность поступления которых предопределяется решениями органов государственной власти субъектов Федерации: средства финансовой помощи и отчисления от региональных налогов и сборов.

Принятие подобной структуры обусловлено тем, что средства, переданные в бюджет на безвозмездной и безвозвратной основе, становятся собственностью территориальных образований соответствующего уровня. Однако новые принципы формирования доходной части местных бюджетов оставляют в тени проблему их зависимости от бюджетов вышестоящих уровней, искажают картину дотационности и числа дотационных бюджетов.

Относительно средств финансовой помощи муниципалитетам следует заметить, что в них преобладают трансферты из бюджетов субъектов Федерации, в состав которых входят дотации и возможные субсидии. Дотации предназначены для выравнивания бюджетной обеспеченности дотационных муниципальных образований и предоставляются из регионального фонда финансовой поддержки поселений, регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. Субсидии могут предоставляться из целевых региональных фондов: регионального фонда муниципального развития и регионального фонда софинансирования социальных расходов. Решение о необходимости образования целевых фондов в составе бюджета субъекта Федерации принимается органами государственной власти субъектов Федерации. Бюджетам дотационных поселений могут предоставляться дотации из районного фонда финансовой поддержки поселений, который образуется в порядке, устанавливаемым законом субъекта Федерации.

Представляется, что новый подход, предусматривающий формирование местного самоуправления на основе наделения его

государственными полномочиями и даже при условии выделения ему средств, достаточных для выполнения этих полномочий, противоречит смыслу и принципам местного самоуправления, т.е. возможности выбора самим местным сообществом функций, необходимых для его развития и в его интересах. Конечно, наделение полномочиями сверху возможно и даже необходимо, но ни в коем случае ни как конституциирующая обязанность местного самоуправления. Такие полномочия следует оговаривать на паритетных началах.

Наряду с этим вызывает сомнение и правомерность устанавливаемого новым Законом наказания за ненадлежащее осуществление государственных полномочий местными органами власти. Для таких случаев Законом предусмотрен роспуск представительного органа или отрешение от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения. Тем самым осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления, по сути, поставлено выше выполнения ими тех функций, ради которых они создавались.

В результате местные власти в первую очередь стремятся к осуществлению переданных им полномочий и во вторую – к выполнению собственных функций. Таким образом, новый Закон расширяет возможности государства вмешиваться в решение вопросов местного значения и создает препятствия для поиска самостоятельных путей социально-экономического развития территорий.

Кроме того, новый Закон изменил и ситуацию с управлением социально-экономическим развитием муниципального образования. Если в старой версии данного закона «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования» относилось к вопросам местного значения, то в новой этот вопрос исчез из списка вопросов местного значения. В то же время в перечень полномочий органов местного самоуправления по новому закону попадает «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» (ст. 17). Создается парадоксальная ситуация, когда инструмент для управления развитием на местном уровне в руках у властей есть, а сферы его применения – нет.

Большим просчетом нового Закона является отсутствие в нем положений, стимулирующих местные власти к привлечению на свою территорию инвестиций. Понижена роль муниципалитетов в выстраивании отношений с инвесторами. Все это неизбежно влечет ухудшение общего инвестиционного климата в регионах.

В Законе наблюдается уход от проблемы фискальной автономии, несмотря на то, что без ее решения невозможно обеспечение устойчивой финансовой самостоятельности муниципальных образований. Именно она позволяет органам местного самоуправления управлять рисками и полноценно отвечать перед инвесторами и кредиторами по своим обязательствам, а также привлекать капитальные вложения в инфраструктуру, производящую бюджетные услуги.

Другая насущная проблема местного самоуправления – это построение системы выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов. Вариант, предусмотренный в Законе, слишком громоздкий и сложный, что может усилить «непрозрачность» местных бюджетов и создать дополнительные возможности для нецелевого использования бюджетных средств. Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предлагается осуществлять за счет формирования в бюджете субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений, дотации из которого распределяются между бюджетами поселений по подушевому принципу. В дополнение к данному фонду предусматривается создание районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотации из данных фондов должны предоставляться поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. При этом расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя. На основе аналогичного механизма устанавливается выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) [Пронина, 2004].

Было бы целесообразнее использовать двухступенчатый механизм финансовой помощи местным бюджетам, при котором регионы выравнивают бюджетную обеспеченность муниципальных районов и городских округов, а муниципальные районы – городских и сельских поселений. Представляется необходимым сохранить привычный способ централизации части доходов от уплаты местных налогов и сборов и снизить нормативы отчислений от уплаты федеральных и региональных налогов и сборов. Для эффективного функционирования такого механизма необходимо внести поправки в Налоговый кодекс, предполагающие передачу на местный уровень налогов на недвижимость, на совокупный доход, а также части поступлений от налога на прибыль предприятий, налога на доходы физических лиц и ряду других.

Использование механизма «отрицательного трансферта» лишает муниципалитет-донор стимулов к наращиванию налоговой базы и ухудшает инвестиционный климат. Кроме того, если муниципальные образования, попадающие под режим «отрицательного трансферта» (в отчетном году налоговые доходы местных бюджетов в 2 раза и более превышали средний соответственно по поселениям или муниципальным районам данного субъекта РФ уровень в расчете на одного жителя), не выполняют требования по перечислению субвенций в бюджет субъекта РФ, то законом субъекта РФ предусматривается снижение для данного муниципального образования нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов и централизации части его доходов от местных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в бюджет субъекта РФ в размере указанной субвенции.

Еще одна проблема связана с переделом муниципальной и региональной собственности, возникающая в результате появления новых муниципальных образований разного типа. В первую очередь это затронет землю и недвижимость. Кроме того, сложившаяся территориальная структура собственности, в значительной мере опиравшаяся на существующее территориальное деление и иерархию населенных пунктов, также будет серьезно нарушена, что может стать причиной политических конфликтов.

Что касается проблемы муниципального банкротства, то она также остается нераскрытой. Законом вводится институт «вре-

менной финансовой администрации» в случае превышения объема долгов муниципалитета свыше 30% собственных бюджетных доходов (ст.75, п.1, пп.2). Основанием для такого введения является дефолт по обязательствам муниципального образования. В классическом варианте муниципального банкротства, в отличие от корпоративного, временная финансовая администрация вводится до наступления дефолта – для того, чтобы его предотвратить, а не в целях «наказания» после того, как дефолт уже состоялся. Система межбюджетных отношений в известной мере для того и существует, чтобы предотвращать дефолты, причина которых – не вина администрации муниципального образования, а сложные внешние финансово-экономические обстоятельства [Новиков, 2000].

В целом, новый Закон о местном самоуправлении не дает четкого ответа на вопрос о действительных причинах фактического банкротства того или иного муниципального образования, будь то специфика налоговой базы данного муниципального образования (объективный фактор); проблемы экономического характера, неэффективная финансово-бюджетная политика руководства данного муниципального образования (субъективный фактор) или особенности политики межбюджетного регулирования в рамках региона в целом (внешний фактор).

К этому следует добавить, что новым Законом субъектам Федерации предоставлено право устанавливать границы муниципальных образований в соответствии с их собственным представлением об экономической целесообразности развития территории. В результате ряд городов, ранее имевших статус городов регионального значения, при формировании новой территориальной организации местного самоуправления не получила статус городских округом, что лишило их части полномочий и, соответственно, возможности самостоятельного экономического развития и привлечения инвестиций. Ущемление интересов подобных городов приводит к серьезным конфликтам в регионах, что было вполне ожидаемо, т.к. понижение статуса до городских поселений сделало их по набору полномочий равными сельским поселениям. В число таких городов вошли более 100 городов, имевших статус городов регионального значения, в т.ч. Приозерск, Гатчина, Шелехов, Ангарск и др. Аргументация подобных решений

властями субъектов Федерации как мера, необходимая для финансового укрепления экономически слабых сельских районов, не представляется убедительной.

В течение трех лет после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в него вносились многочисленные поправки[1]. Поправки, принятые в сентябре 2005 года в ФЗ № 131, установили переходный период до 1 января 2009 г. Однако положения указанного Федерального закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов, вновь созданных поселений, должны были применяться 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете [Сидорова, Татаркин, 2007].

В связи с вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах», устанавливающие виды налогов и сборов в РФ, а также специальные налоговые режимы.

Устанавливается 10 видов федеральных налогов: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, налог на наследование или дарение, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, и государственная пошлина.

---

[1] С 2004 по 2006 г. 25 федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

К региональным налогам отнесены налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог.

К местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таким образом, в систему налогов и сборов в РФ более не включаются таможенные пошлины и сборы, платежи за пользование лесным фондом, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, регулируемые специальными федеральными законами.

Изменяется бюджетное распределение ставки по налогу на прибыль. Теперь необходимо 6,5% зачислять в федеральный бюджет, и 17,5 – в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты зачисление налога на прибыль не предусматривается. Также устанавливается, что ставка налога на прибыль может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5% (ранее – не ниже 13%).

Вводятся специальные налоговые режимы, к которым относятся:

1) система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);

2) упрощенная система налогообложения;

3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;

4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В сторону увеличения меняется структура расходов региональных бюджетов. На региональный уровень переданы обеспечение социальных гарантий отдельным категориям граждан: ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным, пособия на детей. На уровень субъекта РФ относятся финансирование средних специальных учебных заведений и учреждений профессионального технического образования .

Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», вступившему в силу с 1 января 2005 г. исключается указание на наличие трех уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусмат-

ривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений.

Наряду с уточнением определений ряда принципов бюджетной системы Российской Федерации, вводится новый принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса. Кроме того, устанавливаются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Введена новая глава, регулирующая статус и функции временной финансовой администрации. Введение временной финансовой администрации производится на срок до 1 года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Российской Федерации (муниципального образования) превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета. Определены понятие и состав указанной задолженности, а также установлены функции и полномочия временной финансовой администрации.

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность муниципального образования определяется соотношением налоговых доходов в расчете на одного жителя. Но, по существу, это скорее налоговая обеспеченность, поскольку за основу берутся налоговые доходы в расчете на одного жителя. Бюджетную обеспеченность правомернее было бы определять, учитывая все подушевые доходы муниципалитетов, за исключением безвозмездных перечислений из других бюджетов.

Таким образом, основные требования к новой системе межбюджетных отношений сводятся к следующему:

- формирование двух уровней местных бюджетов (районного и поселенческого);
- определение перечня собственных полномочий органов власти с «автономным» формированием расходов их бюджетов;
- введение субвенций на делегированные государственные полномочия;
- долгосрочное закрепление доходов за бюджетами всех уровней;

• использование принципа объективности при выравнивании бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов;

• введение «отрицательных трансфертов»;

• установление временной финансовой администрации.

В соответствии с законом устанавливаются следующие принципы разграничения доходных источников бюджетов:

• отнесение к собственным доходам всех доходов бюджета, кроме субвенций, т.е. и финансовой помощи;

• преобразование регулирующих доходов в закрепленные доходы;

• отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами;

• установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ (в местные бюджеты);

• установление возможности дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

Наиболее значимыми для местных бюджетов останутся поступления от налога на доходы физических лиц. Они будут распределяться в соответствии с установленными в БК постоянными нормативами между бюджетами поселений (10%) и бюджетами муниципальных районов (20%). Помимо этого органами государственной власти субъекта РФ предоставлена возможность устанавливать как единые (постоянные на неограниченный срок действия), так и дополнительные (временные на очередной финансовый год) нормативы отчислений в местные бюджеты исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога.

Данное положение ухудшает финансовое положение некоторых муниципальных образований по сравнению с действовавшим законом «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», согласно которому часть подоходного налога в размере не менее 50% в среднем по субъекту РФ относилась к собственным доходам местных бюджетов, т.е. закреплялась за местными бюджетами на постоянной основе.

К местным налогам (налогам поселений) отнесены – налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые в полном объеме будут зачисляются в местные бюджеты, а к местным налогам (налогам муниципальных районов) – налог на имущество физических лиц и земельный налог, взимаемые на межселенных территориях.

Распределение налогов с соответствии с Федеральным законом № 120-ФЗ по уровням бюджетной системы следующее [Лексин, Швецов, 2004]:

Федеральный бюджет аккумулирует 100 %: а) налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (горючего природного газа); б) налогов на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе России, в исключительной экономической зоне РФ и за пределами российской территории; в) регулярных платежей на добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции (по горючему природному газу), роялти за добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе в исключительной экономической зоне России и за пределами российской территории; г) платежей за пользование лесным фондом, платы за перевод лесных земель в нелесные и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий; д) водного налога, сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водными объектам), платы за пользование водными объектами; е) единого социального налога; ж) налога на внешнюю торговлю и внешнеэкономические операции; з) налога на операции с ценными бумагами; и) акцизов на спирт этиловый из всех видов сырья (за исключением пищевого), табачную продукцию, легковые автомобили и мотоциклы, на подакцизные товары и продукцию, ввозимые на территорию РФ; к) пошлин за госрегистрацию актов гражданского состояния и за другие юридически значимые действия, совершаемые органами записи актов гражданского состояния и иными уполномоченными органами (за исключением консульских учреждений Российской Федерации, за регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; л) сборов за использование наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний. Иначе говоря, в федеральный бюджет полностью зачисля-

ется все то, что наиболее значимо по величине и наиболее полно собирается.

Кроме того, федеральный бюджет аккумулирует: а) 50 % акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья и на спиртосодержащую (неалкогольную) продукцию; б) 40% акцизов на автомобильный бензин и дизельное топливо и на моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей; в) 95 % налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением горючего природного газа) и роялти при выполнении соглашений о разделе продукции (за исключением природного газа); г) 40 % налога на добычу полезных ископаемых (за исключением углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых); д) 70 % сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты). Таким образом, в федеральный бюджет почти полностью зачисляются налоги и платежи, связанные с самим фактом добычи наиболее ценных полезных ископаемых и около половины налогов на гарантированно реализуемую продукцию.

Бюджеты субъектов Федерации аккумулируют 100 %: а) налога на игорный бизнес, на имущество организаций, на наследование и дарение, на добычу общераспространенных полезных ископаемых; б) акцизов на алкогольную продукцию, на вино и пиво; в) сбора за пользование объектами животного мира; г) ряда государственных пошлин с исковых и иных заявлений в суды и за регистрационные действия регионального масштаба. «Федерально охваченные» нефть, газ и добавленную стоимость здесь, таким образом, заменили водка, пиво и игровые автоматы.

Региональные бюджеты аккумулируют также: а) 60% налогов на доходы физических лиц; 50% акцизов на спирт этиловый из пищевого сырья и на спиртосодержащую продукцию; в) 60% акцизов на бензин, дизельное топливо и моторные масла; г) 90% единого налога (по упрощенной схеме); д) 60% налога на полезные ископаемые (исключая углеводороды и общераспространенные); е) 30% единого сельскохозяйственного налога; ж) 5% на добычу углеводородного сырья (кроме природного газа) и регулярного платежа за добычу полезных ископаемых

(роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции; з) 12% лицензионного сбора за производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; и) 37,7% прочих лицензионных сборов. Все источники – простые и постоянные.

Местные бюджеты аккумулируют 100% земельного налога и налога на имущество физических лиц на межселенных территориях (они остаются в бюджетах муниципальных районов и не доходят до бюджетов поселений), госпошлины на заявления в суды общей юрисдикции, за совершение нотариальных действий, регистрацию транспортных средств, выдачу ордеров на квартиры и распространение наружной рекламы (они остаются в бюджетах муниципальных районов). В бюджеты поселений направляется 100% земельного налога и налога на имущество физических лиц. Кроме того, местным бюджетам оставляются 30% налога на доходы физических лиц (20% в бюджетах муниципальных районов и 10% – поселений), 90% единого налога на вмененный доход (все – в бюджетах муниципальных районов) и 60% единого сельскохозяйственного налога (по 30% в бюджетах районов и поселений).

В табл. 2.7 представлена сравнительная характеристика налоговых доходов муниципальных образований различного типа, установленных федеральным законодательством, с учетом последних изменений Налогового и Бюджетного кодексов РФ [Сидорова, Татаркин, 2007].

Необходимо отметить, что субъект РФ самостоятельно решает, какую часть он передает в виде дополнительных налоговых отчислений, а какую часть в виде межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Это право может быть реализовано установлением единых дополнительных нормативов бюджетам всех типов муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов) либо для отдельных их типов, например, для муниципальных районов и городских округов или для поселений и городских округов. В ряде случаев допускается использование дифференцированных нормативов, когда речь идет о налоге на доходы физических лиц.

Таблица 2.7

Налоговые доходы муниципальных бюджетов[1]

Типы муниципальных образований	Налоговые доходы и норматив отчислений		
	от местных налогов	от региональных налогов и сборов	от федеральных налогов и сборов
Муниципальный район	1. Земельный налог взимается на межселенных территориях – 100%. 2. Налог на имущество физических лиц, взимается на межселенных территориях – 100%		1. Налог на доходы физических лиц – 20% 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 30% 4. Государственная пошлина – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами гос. власти субъекта РФ	
Городской округ	1. Земельный налог – 100% 2. Налог на имущество физических лиц – 100%		1.1. Налог на доходы физических лиц – 30% 1.2. Налог на доходы физических лиц – дополнительный норматив отчислений устанавливается субъектом РФ 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 60% 4. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами государственной власти субъекта РФ	
Поселения	1. Земельный налог – 100% 2. Налог на имущество физических лиц – 100%		1. Налог на доходы физических лиц – 10% 2. Единый сельскохозяйственный налог – 30% 3. Государственная пошлина (подлежащая зачислению, по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами гос. власти субъекта РФ	
	Налоговые доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются представительными органами муниципальных районов		

[1] *Источник*: Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований// Экономика региона. 2007. № 4. С. 68–84.

Нельзя не отметить еще один важный закон, вступивший в силу с 1 января 2005 г., а именно «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 122-ФЗ, который беспрецедентен как по объему, так и по количеству скорректированных законодательных актов.

Согласно данному закону внесены изменения в 153 федеральных закона, полностью или частично отменены еще 111 законодательных актов, т.е. всего было изменено или отменено 264 законодательных акта. Изменения направлены на пересмотр федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения. В частности, в отношении граждан, социальная поддержка которых отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти, законом установлена замена основой части натуральных льгот (за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) ежемесячными денежными компенсациями.

В сфере социальной политики к вопросам местного значения отнесены: обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями; опека и попечительство.

Все остальные полномочия по социальной политике и социальной поддержке граждан могут осуществляться органами местного самоуправления либо за счет субвенций в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями, либо в инициативном порядке при наличии собственных средств и в случаях, непосредственно предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных

субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии со стандартами, установленными законами субъектов Российской Федерации.

В целях адаптации всех уровней власти к новой системе межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления Федеральным законом № 198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.12.2005 г. на переходный период 2006–2008 гг. значительно расширены права органов государственной власти субъектов РФ в части межбюджетного регулирования. Так, субъектам РФ предоставлено право заменять по согласованию с муниципальными образованиями, дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов) дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от любых других федеральных, региональных налогов и сборов, поступающих в региональный бюджет на срок не менее одного года (ст. 137 и 138 БК РФ). Законом № 198-ФЗ на переходный период 2006–2008 гг. были расширены возможности субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с 2-х кратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ [Карчевская, 2007].

Дальнейшее изменение бюджетного законодательства коснулось и концепции муниципальной реформы (Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»).

Одно их таких изменений относится к разграничению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий с точки зрения источников финансирования, которое по замыслу реформы местного самоуправления должно носить достаточно жесткий характер. Закон № 199-ФЗ расширил полномочия муниципальных образований, предоставив им право в инициа-

тивном порядке исполнять и не переданные им государственные полномочия, в том числе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, ФЗ № 199 вводит добровольные полномочия, не гарантирующие населению получения социальных благ, поскольку их осуществление полностью зависит от воли субъектов РФ и от наличия у них финансовых ресурсов. Предоставление субъектам РФ права добровольно осуществлять полномочия не является в полном смысле слова их делегированием, поскольку такая передача не накладывает на субъекты РФ никаких обязательств и не обеспечена соответствующими ресурсами с передающей стороны.

Другое изменение, внесенное Законом № 199-ФЗ, касается положения о четком разграничении вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Хотя это положение в Законе сохранено, однако потеряна четкость такого разграничения. Так, за поселениями в соответствии с данным законом были сохранены, либо дополнительно закреплены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, для развития физической культуры и массового спорта, для развития местного традиционного народного художественного творчества; содействие в развитии сельскохозяйственного производства; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью. В то же время на уровне муниципальных районов были добавлены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью, а также создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры, создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, для развития сельскохозяйственного производства в поселениях,

входящих в состав муниципального района; обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта и т.п. Очевидно, что если, например, в случае библиотечного обслуживания населения еще возможно провести разграничение между межпоселенческими и поселенческими библиотеками в большинстве других вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным [Сидорова, Татаркин, 2007].

Отсутствие четкости в разграничении полномочий между разными уровнями муниципальных образований порождает и неопределенность в вопросах разграничения имущества между ними. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ, не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом № 199-ФЗ.

В целом изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообразности, которые породил Закон № 131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции достаточно хаотическими, концептуально не выверенными шагами под воздействием тех или иных групп интересов, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем [Сидорова, Татаркин, 2007].

Принятая в 2007 г. новая редакция Бюджетного кодекса (Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» № 63-ФЗ от 26.04.2007) нацелена на усиление эффективности управления финансами на региональном и местном уровнях. Введен целый ряд новшеств в бюджетный процесс. В частности, предусмотрена организация работы над бюджетом на основе расходных обязательств властей субъектов РФ и муниципальных образований, а также введено

требование разработки бюджетов всех уровней на период 3 года. При этом формирование бюджетов ориентировано на новую методологию разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагающую переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Особенностью новой редакции Бюджетного кодекса является введение новых принципов бюджетной системы, изменение названий и содержания ряда действующих принципов, а также исключение некоторых, ранее декларируемых, принципов. Так, к числу новых относятся принципы подведомственности расходов бюджетов и единства кассы. Претерпел, на наш взгляд, не лучшее изменение принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств, в толковании которого не содержится требование, согласно которому любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ.

Новая редакция Бюджетного кодекса не содержит принцип сбалансированности бюджетов РФ. Представляется, что данный принцип исключительно важен для формирования бюджетов всех уровней, прежде всего местных.

Новая редакция Бюджетного кодекса предусматривает установление объема принятых расходных обязательств всех уровней публичной власти на базе 2005 г., когда было осуществлено первое разграничение полномочий между ними. Между тем, с 2005 по 2007 гг. осуществлено дальнейшее разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в результате которого значительные дополнительные полномочия возложены на регионы и местное самоуправление. Вместе с тем, в основу формирования бюджетов всех уровней заложены нормативы распределения доходов по уровням бюджетной системы, сложившиеся на начало 2007 г., а расходные обязательства – на начало 2005 г. [Пронина, 2007].

Негативной тенденцией в правовом регулировании бюджетных правоотношений является установление более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образо-

ваниям по сравнению с субъектами Федерации, тогда как эти нормы должны быть идентичны ввиду равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных муниципальных образований – вводится не две, как для субъектов Федерации, а три ступени ограничений в зависимости от доли получаемых межбюджетных трансфертов. Кроме того, к муниципальным образованиям, у которых доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних финансовых лет в собственных доходах превышает 10%, применяются дополнительные ограничения по объему расходов на оплату труда муниципальных служащих и содержание органов власти, тогда как по отношению к субъектам Федерации эта доля составляет 20% [Пронина, 2007].

В целом все муниципальные образования в зависимости от размера доли в местных бюджетах межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и налоговых доходов по дополнительным нормативам в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет можно разделить на три группы [Карчевская, 2008].

Первая группа включает муниципальные образования, в бюджетах которых указанная доля превышает 10% объема собственных доходов местного бюджета. Начиная с очередного финансового года такие муниципальные образования не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления. Данная норма является «менее жесткой» по отношению к действовавшей до 01.01.2008 г. ч.4 ст. 86 Бюджетного кодекса, в соответствии с которой в муниципальном образовании, которому предоставляются дотации из бюджета субъекта РФ, размер оплаты труда указанным категориям лиц устанавливается не выше предельных значений, установленных законом субъекта РФ.

Вторая группа охватывает муниципальные образования, в бюджетах которых указанная доля превышала 30%. Начиная с очередного финансового года, они не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. Данная мера направлена на повышение бюджетной дисциплины в муниципальных образованиях, поскольку с случае оказания их федерального или региональных бюджетов помощи местным бюджетам для финансового обеспечения расходных обязательств по решению вопросов местного значения, направление средств местных бюджетов на полномочия, отнесенные к компетенции Российской Федерации или субъектов РФ, приводит не только к нарушению основных принципов разграничения доходных и расходных полномочий всех уровней бюджетной системы РФ, но и к отвлечению финансовых ресурсов органов местного самоуправления от решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Третья группа муниципальных образований характеризуется тем, что в их бюджетах указанная доля превышала 70% объема доходов местного бюджета, установлено дополнительное ограничение размера дефицита и предельного объема муниципального долга. При несоблюдении органами местного самоуправления вышеуказанных условий и ограничений финансовые органы субъектов РФ вправе приостановить предоставление межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) местным бюджетам до приведения их в соответствие с установленными требованиями. Для повышения эффективности использования данного механизма необходимо установить порядок осуществления мониторинга местных бюджетов для установления фактов нарушений и процедуру реализации соответствующих мер финансового характера к муниципальным образованиям. При этом следует иметь в виду, что бюджетным кодексом РФ предусмотрен механизм снятия мер и ограничений, в случае, если не позднее 1 сентября текущего финансового года представительным органом муниципального образования будет принято решение об отказе, полностью или частично, от получения в очередном финансовом году межбюджетных трансфертов из других бюджетов (за исключени-

ем субвенций) или от налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Основанием применения установленных мер и ограничений к муниципальным образованиям являются данные отчетности за три последних отчетных года. Таким образом, их применение в отношении вновь образуемых, в соответствии со ст. 13 Закона от 06.10. 2003 № 131-ФЗ, муниципальных образований и будет возможно лишь через три года.

Соблюдение принципа равенства прав муниципальных образований в соответствии со ст. 31.1 Бюджетного кодекса РФ требует включения в третью группу также муниципальных образований, не имеющих отчетности об исполнении местного бюджета в одном и более из трех последних отчетных финансовых лет. Кроме того, следует напомнить об окончании в 2008 г. действия нормы переходного периода, расширяющей права субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с двукратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ.

Еще одним проявлением установления более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации является порядок выделения бюджетного кредита муниципальному образованию без предоставления им обеспечения исполнения своего обязательства по возврату указанного кредита только в случаях, установленных бюджетным законодательством, в то время как для субъектов Федерации предоставление бюджетных кредитов без обеспечения осуществляется во всех случаях без ограничений. Проблема усугубляется еще и тем, что на фоне более худшего, чем у субъектов Федерации, финансового положения муниципальных образований, их потребность в кредитных ресурсах выше. Однако отсутствие достаточного обеспечения для их возврата в виде имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, также снижает возможности местного самоуправления для финансового маневра.

В соответствии с бюджетной реформой, субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (т.е. без ограничения срока), но эта возможность не получила ши-

рокого распространения. С одной стороны, более высокая доля доходов местных бюджетов существенно увеличивает предсказуемость доходов муниципалитетов в среднесрочный период и создает заинтересованность в повышении экономической активности, от результатов которой зависит объем финансовых ресурсов муниципалитетов и, с другой стороны, приводит к минимизации объемов перераспределяемых финансовых ресурсов. Однако регионы отдают предпочтения традиционным дотационным формам межбюджетного регулирования или замещающим их нормативам налоговых отчислений, которые фиксируются только на один бюджетный год. Данный подход вполне объясним. Преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам. В результате, при передаче доходных источников насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к перенасыщению бюджетов других. Поэтому многие субъекты Федерации минимизируют или исключают практику передачи дополнительных налоговых долей в местные бюджеты. Они сознательно удерживают их в состоянии дотационности, предпочитая восполнять ее преимущественно (или исключительно) дотациями на общее финансовое выравнивание. Такая политика существенно снижает заинтересованность муниципальных органов власти в развитии местного хозяйства [Законодательство о местном самоуправлении..., 2008].

В новой редакции Бюджетного кодекса РФ предусмотрено дополнительное закрепление за муниципальными образованиями: госпошлины за совершение нотариальных действий должностными лицами органов местного самоуправления поселений и городских округов (раньше зачислялась в бюджеты субъектов РФ); платы за пользование водными объектами в зависимости от права собственности (раньше плата зачислялась в федеральный бюджет, теперь – в бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов). Увеличены нормативы зачисления в местные бюджеты доходов от распоряжения земельными участками до разграничения государственной собственности на

землю: в границах городских округов – с 70% до 80% в бюджеты городских округов, в границах поселений – с 10% до 50% в бюджеты поселений, на межселенных территориях – с 70% до 100% в бюджеты муниципальных районов [Межбюджетные отношения: потоки…, 2008].

Таким образом, подводя итоги произошедших изменений в межбюджетных отношениях можно констатировать, что в сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести следующие:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между центром, регионами и муниципалитетами;
- переложение на поселенческие муниципальные образования непосильных для них обязательств;
- сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- неизбежный и болезненный процесс передела собственности между региональными властями и двумя уровнями местного самоуправления;
- централизация доходных источников субнационального уровня в бюджете субъекта РФ;
- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;
- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;
- опасность необоснованного временного лишения органов местного самоуправления своих полномочий;
- возложение на муниципальные районы ответственности за межселенные территории, находящиеся в малонаселенных и труднодоступных местностях;
- невозможность придания статуса городского округа городам, на территории которых находится социальная инфраструктура, обслуживающая население района;
- усложнение и унификация механизма распределения финансовой помощи муниципальным образованиям;

• проблема нехватки квалифицированных кадров, необходимых для исполнения возложенных на поселенческие муниципальные образования вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности;

• возможно необоснованное возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление при формировании двух уровней местного самоуправления;

• формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.

В целом, совершенствование межбюджетных отношений должно опираться на прочную законодательную базу, прежде всего, на федеральном уровне. Именно федеральные законы, как было показано, должны гарантировать необходимую финансовую основу местного самоуправления. Наряду с этим, необходимо взаимодействие властей разных уровней управления, поскольку многие задачи требуют совместного решения.

2.6. Инструментарий анализа территориальных бюджетов

Бюджетная система любого региона обладает значительным количеством связей между ее элементами. Поэтому для адекватного понимания функционирования бюджетной системы в целом недостаточно анализа поведения ее отдельных показателей. Для этого требуется комплексная диагностика региональной бюджетной политики во всем многообразии ее элементов и связей между ними.

Результаты именно такой диагностики могут стать основой для последующей разработки бюджетной стратегии региона, планирования доходов и расходов и т.д. Исследование текущей ситуации позволяет выявить наиболее важные проблемы и определить самые актуальные направления совершенствования бюджетной политики. Именно комплексный бюджетный анализ дает возможность выделить приоритетные задачи, что очень актуально в условиях ограниченных ресурсов.

Комплексная диагностика позволяет создать единую всестороннюю картину состояния территориальной бюджетной системы. Это необходимо для обеспечения скоординированных действий различных элементов управленческого механизма региона. Не сформировав исходного понимания текущей ситуации, практически невозможно подготовить эффективную программу действий по улучшению бюджетной ситуации на территории. Кроме того, наличие качественных методов бюджетного анализа позволяет более аргументировано и убедительно отстаивать свои позиции на федеральном уровне. Поэтому заинтересованной стороной в проведении комплексной бюджетной диагностики территории является, прежде всего, соответствующая администрация. Бюджетный анализ может быть полезен для оценки действий по различным направлениям, сопоставления с результатами других субъектов Федерации и формирования новых ориентиров для развития.

Однако не только региональное и местное руководство заинтересовано в проведении комплексной бюджетной диагностики. Такая задача может быть актуальна и перед принятием решений крупным инвестором. Обычно масштабные проекты имеют целый ряд взаимосвязей с различными элементами территории, поэтому их успех зависит от множества факторов, что целесообразно оценить заранее. Кроме того, вопросы бюджетной диагностики важны для федеральных органов власти. В настоящее время такой анализ проводится по нескольким показателям, что не дает адекватного понимания ситуации в субъектах Федерации.

Одним из важных направлений бюджетного анализа является анализ структуры доходов бюджета, направлений использования бюджетных средств, а также определение уровня устойчивости бюджета. Результаты такого анализа можно использовать при оценке эффективности субфедеральной бюджетной политики и ее влияния на стимулы экономического развития территорий. Они также представляются важными для региональных и местных органов власти, поскольку дают информацию о состоянии их финансовой базы и тенденциях ее формирования и использования.

Особый интерес представляет анализ исполнения бюджета субъекта РФ в части финансовой поддержки местных бюджетов в целом и, особенно, по отдельным муниципалитетам и динамики этих показателей. Данное направление анализа позволяет выявить

степень зависимости местных бюджетов от вышестоящего уровня, что может являться индикатором их способности проводить эффективную социально-экономическую политику на территории. Аналогичный анализ может быть проведен и применительно к взаимоотношениям центра и регионов [Сумская, 2000].

Среди методов, используемых для анализа состояния бюджета, наиболее информативными, на наш взгляд, являются горизонтальный, вертикальный, трендовый и факторный анализ.

Горизонтальный анализ заключается в сравнении текущих показателей бюджета с показателями за прошлый период, а также плановых показателей с фактическими. Вертикальный анализ нацелен на определение структуры бюджета, доли отдельных бюджетных показателей в итоговом показателе и их влияния на общие результаты. Для выявления тенденций изменения динамики бюджетных показателей используется трендовый анализ, по результатам которого изучается ретроспективная ситуация и возможно осуществление прогнозирования бюджетных показателей. И, наконец, факторный анализ позволяет оценить количественное и качественное влияние отдельных факторов на бюджетные показатели.

Суть бюджетного анализа заключается в выявлении уровня соответствия доходов и расходов, определении причин несбалансированности бюджета и поиска путей движения в направлении формирования бездефицитного бюджета.

В структуре доходных источников выделяются налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления из вышестоящего бюджета. Соотношение налоговых и неналоговых (полученных) доходов и безвозмездных перечислений является репрезентативным с точки зрения оценки уровня экономической самостоятельности территории.

Для целей анализа направлений использования средств бюджетов территорий все расходы целесообразно сгруппировать в пять основных блоков:

– расходы на государственное управление и правоохранительную деятельность;

– социальный блок;

– хозяйственный блок;

– расходы на жилищно-коммунальное хозяйство;

– прочие расходы.

Для оценки структуры бюджетных расходов представляет интерес расчет распределения доли расходов по первым четырем указанным направлениям.

Важным аспектом бюджетного анализа является анализ устойчивости региональных и местных бюджетов [Поляк, 1998; Лексин, Швецов, 2001, с. 326]. Такой анализ может быть осуществлен с использованием бюджетных коэффициентов – показателей состояния бюджетов, рассчитанных как отношения абсолютных бюджетных показателей друг к другу.

Предлагается использовать следующие бюджетные коэффициенты:

1. Коэффициент соотношения безвозмездных перечислений и полученных доходов: *Кбп = БП/Дп*, показывающий во сколько раз перечисления из областного бюджета в бюджеты городов и районов превосходят налоговые и неналоговые доходы рассматриваемого муниципального образования.

2. Коэффициент бюджетной результативности территорий: *Кбр = Д/Ч*,

где *Д* – доходы местного бюджета, *Ч* – среднегодовая численность населения, проживающего на территории данного муниципалитета.

Возможны два варианта расчета коэффициента бюджетной результативности территорий. Согласно варианту I в качестве *Д* рассматриваются полученные доходы муниципальных образований, т.е. сумма налоговых и неналоговых доходов городов и районов рассматриваемого региона. По II варианту за *Д* принимается общая сумма доходов местных бюджетов, т.е. с учетом безвозмездных перечислений из областного бюджета (располагаемые доходы).

3. Коэффициент бюджетной задолженности: *Кбз = З/Р*,

где *З* – дефицит местного бюджета, *Р* – расходы бюджета рассматриваемого муниципального образования.

Кбз характеризует уровень задолженности бюджета на дату составления отчета об исполнении бюджета. Таким образом, по величине *Кбз* можно судить о том, какая часть расходов бюджета не покрывается его доходами.

Аналогично расчету коэффициента бюджетной результативности территорий расчет коэффициента бюджетной задолженности также проводится двумя способами. В первом случае рассматривается дефицит местного бюджета (*З*) как разница между расходами и полученными доходами бюджетов муниципальных образований. Во втором случае для определения показателя *З* из общих расходов местных бюджетов вычитаются располагаемые доходы. Если *З*<0, то *Кбз* принимается равным нулю.

4. Коэффициент бюджетного покрытия: $Кп = Д/Р$, он свидетельствует о том, в какой степени бюджетные расходы покрываются доходами. Согласно этому показателю можно выделить муниципалитеты-доноры ($Кп>1$) и дотационные муниципалитеты ($Кп<1$).

Данный коэффициент рассчитывается аналогично *Кбр*. При этом $Кп+Кбз=1$.

5. Коэффициент бюджетной обеспеченности населения: $Кбо = Р/Ч$, который показывает уровень бюджетных расходов на одного жителя.

При сравнительном анализе бюджетов одного уровня важное значение имеет оценка степени оправданности концентрации ресурсов с точки зрения выравнивания уровней бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития муниципалитетов. Вообще, дифференциация как неотъемлемое свойство компонентов социально-экономических систем, прослеживаемое по количественным признакам, является непременным условием и результатом развития территорий.

Бюджетная дифференциация характеризует региональную систему в определенный момент времени и имеет смысл только в сравнении с некоторым стандартным, приемлемым уровнем или с другой территориальной системой. Известно, что экономическое и социальное пространство не может быть полностью однородным, и определенный уровень дифференциации является естественным и даже полезным. Важно подчеркнуть, что оценка бюджетной дифференциации, с одной стороны, всегда относительна, и имеет значение лишь в сравнении, с другой стороны – может характеризоваться множеством разнородных показателей.

Для адекватной оценки бюджетной дифференциации необходимо брать во внимание динамику средних показателей по исследуемому индикатору. Так усиление дифференциации по какому-либо показателю на фоне улучшения ситуации в среднем может свидетельствовать об улучшении ситуации, и, наоборот. Между тем, использование различных показателей может в некоторых случаях приводить к противоречивым характеристикам дифференциации. В то время как один показатель, будет фиксировать усиление дифференциации, другой может показывать ее снижение. Таким образом, исследование неравномерности бюджетной обеспеченности территорий предполагает использование набора показателей, непротиворечиво фиксирующих ту или иную особенность бюджетной дифференциации. Для этой цели возможно использование характеристик неоднородности показателей до и после выделения средств муниципальным образованиям из областного бюджета. В качестве характеристик неоднородности совокупности предлагается использовать методы статистического анализа, позволяющие рассчитывать показатели разброса, такие как размах асимметрии, рассеивание, эксцесс рассеивания, стандартное отклонение, коэффициент вариации и коэффициент региональной асимметрии [Беденков, 1998; Кузнецова, 2006]. Дадим их краткую характеристику.

Размах асимметрии (W) характеризует асимметрию через отношение максимального к минимальному значению показателя по городам и районам рассматриваемого региона, т.е.

$$W = \frac{X_{\max}}{X_{\min}}.$$

Индикатор рассеивания (S) муниципальных образований рассчитывается по формуле:

$$S = \sum_{i=1}^{N} \frac{| X_a - X_i |}{N};$$

X_a – среднее значение показателя по городам и районам рассматриваемого региона,

X_i – значение показателя для i-того муниципального образования,

N – количество муниципальных образований.

Эксцесс рассеивания (Э) применяется для характеристики формы рассеивания муниципалитетов и рассчитывается по формуле:

$$Э = \frac{X_a}{X_M};$$

X_M – медиана, т.е. значение показателя для муниципалитета, занимающего среднее положение между равным числом муниципальных образований, имеющих, с одной стороны, меньшие, а с другой стороны, большие значения этого показателя. Если число муниципалитетов является четным, то X_M рассчитывается как среднее арифметическое от значений показателей двух соседних муниципальных образований, занимающих среднее положение.

Расчет стандартного отклонения (M) проводится по следующей формуле:

$$M = \sqrt{\sum_{i=1}^{N} \frac{(X_i - X_a)^2}{N}}.$$

Коэффициент вариации (V) рассчитывается как отношение стандартного отклонения к среднему значению доходов бюджетов, умноженное на 100%, т.е.

$$V = \frac{M}{X_a} \cdot 100\%.$$

Совокупности, имеющие коэффициент вариации больше 30–35% принято считать неоднородными.

Коэффициент региональной асимметрии (AS), не зависящая от масштаба, выбранного при измерении варианта, безразмерная характеристика (нормированный момент третьего порядка), рассчитывается по формуле:

$$AS = \sqrt{\frac{N}{\sum_{i=1}^{N}(X_i - X_a)^2}} \times \frac{\sum_{i=1}^{N}(X_i - X_a)^3}{\sum_{i=1}^{N}(X_i - X_a)^2}.$$

Расчет агрегированных показателей разброса за определенный период времени позволяет выявить тенденции изменения бюджетных характеристик с точки зрения сближения или расхождения рассматриваемых показателей, отражающих направленность федеральной или субфедеральной бюджетной политики. С ростом однородности по выборке показатели разброса должны уменьшаться.

Оценка изменения характера распределения бюджетных доходов в результате перечисления средств из вышестоящих бюджетов позволяет установить те территории (регионы, если сравнение производится на национальном уровне, и муниципалитеты, в случае сравнения на уровне субъекта Федерации), которые оказывают наибольшее влияние на изменение показателей разброса. Наибольший интерес представляет группировка территорий, близких между собой по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов, а также изменение положения той или иной территории в составе других территорий, относящихся к одному уровню, после передачи средств из вышестоящего бюджета.

Если перечисления из вышестоящего бюджета затрагивают большую часть элементов выборки, то имеет смысл расчет их центрированных значений. Центрированные значения полученных и располагаемых бюджетных доходов позволяют исключить влияние изменения среднего уровня бюджетных доходов и оценивать изменение их распределения с учетом повышенного стандарта бюджетной обеспеченности.

В качестве иллюстрации увеличения или уменьшения межтерриториальной дифференциации по уровню полученных и располагаемых бюджетных доходов могут служить коэффициент фондов и индекс Джинни, рассчитываемый по кривой Лоренца [Гусев, 2007].

Коэффициент фондов, или коэффициент дифференциации доходов, служит для установления степени неравенства между различными группами территорий. Он определяется как отношение доходов, получаемых 10%-ной группой самых высокодоходных территорий к доходам 10%-ной группы самых низкодоходных территорий. Такое сопоставление показывает во сколько раз первая группа имеет доходы выше, чем вторая. Информативна также динамика коэффициента фондов, иллюстрирующая снижение либо увеличение дифференциации. Проводя анализ бюджетов муници-

пальных образований, полезно рассчитать коэффициент фондов для полученных и располагаемых бюджетных доходов в динамике.

Индекс Джинни показывает концентрацию доходов по группам территорий. Он дает представление о том, в пользу каких территорий работает распределительный механизм: либо доходы относительно равномерно распределяются среди территорий, либо основную выгоду получает узкий круг территорий, и концентрация доходов носит ярко выраженный характер. Геометрической интерпретацией индекса Джинни (рис. 2.1) служит площадь фигуры «полумесяца», которая сверху ограничена прямой равномерного распределения доходов (прямая 1), а снизу кривой Лоренца (кривые 2 или 3). При этом индекс Джинни исчисляется как процентное отношение площади данной фигуры к площади равнобедренного треугольника с длиной катета, равной 100 и вершинами в точках (0; 0), (0; 100), (100; 100). Соответственно, чем больше значение индекса Джинни, тем больше неравенство между территориями. Динамика индекса Джинни свидетельствует о направлении изменения неравенства с течением времени. При сокращении неравенства кривая Лоренца смещается из положения «2» в положение «3», приближаясь к кривой абсолютного равенства «1».

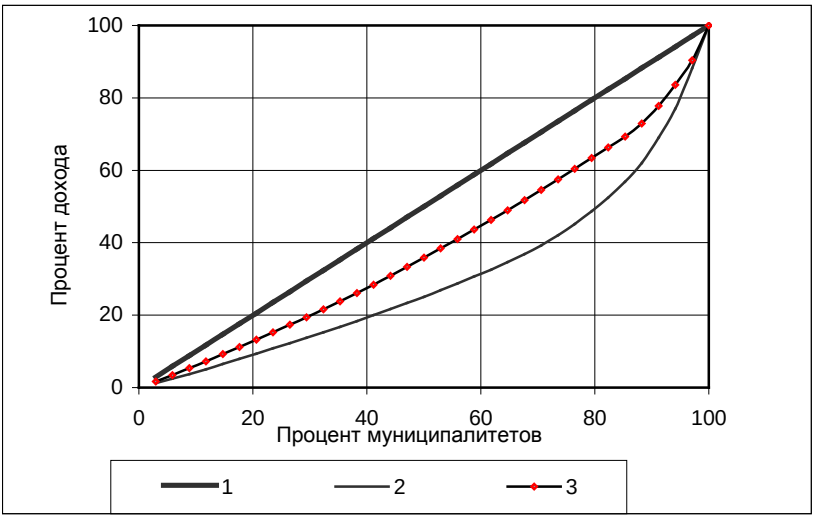

Рис. 2.1. Графическое изображение кривых Лоренца

Индекс Джинни (G) рассчитывается по следующей формуле:

$$G = \left[1 - 2 \cdot \sum_{i=1}^{N-1} (X_{i+1} - X_i) \cdot (Y_{i+1} - Y_i) : 2 \right] \cdot 100\% ,$$

где N – число отрезков, на которые разбиты ось абсцисс и ось ординат (соответственно число точек, по которым строится кривая Лоренца, будет эквивалентно величине $N + 1$).

Находящееся под знаком суммы выражение $(X_{i+1} - X_i) \cdot (Y_{i+1} + Y_i) : 2$ представляет собой площадь трапеции, боковые стороны которой образуют отрезки кривой Лоренца сверху и оси абсцисс снизу, Y_i и Y_{i+1} – длины оснований этой трапеции, а высота трапеции составляет $(X_{i+1} - X_i)$.

Для ответа на вопрос, служат ли средства, передаваемые из вышестоящего бюджета органам власти нижестоящего уровня, целям выравнивания бюджетной обеспеченности, предлагается оценить зависимость между размерами средств, поступающих в местные бюджеты из бюджета области (или из центра в регионы) в расчете на душу населения и среднедушевыми налоговыми и неналоговыми бюджетными доходами.

Если бюджетная политика направлена на выравнивание душевых доходов бюджетов территорий, то связь должна быть статистически значимой и отрицательной. Если перечисления из вышестоящего бюджета не зависят от текущего уровня среднедушевых бюджетных доходов, то связь должна быть статистически незначима. Если средства из вышестоящего бюджета направляются в относительно благополучные территориальные единицы, то связь должна быть положительной. Предлагается оценивать следующее уравнение:

$$T_i = \alpha + \beta \cdot R_i + \xi_i ,$$

где T_i – перечисления из вышестоящего бюджета в бюджет i-ой территории в расчете на душу населения,

R_i – налоговые и неналоговые доходы i-той территории на д.н.,

α – свободный член регрессии,

β – угловой коэффициент,

ξ_i – остатки регрессии.

Важным направлением бюджетного анализа является выявление наличия стимулов к увеличению собираемых на территории налогов для муниципалитетов рассматриваемого региона. Направленность данных стимулов можно оценить по предельному эффекту увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты, т.е. по увеличению располагаемых доходов при увеличении налоговых поступлений в бюджет на 1 рубль.

$$(Y_{it} - Y_{it-1}) = \beta + \alpha \cdot (X_{it} - X_{it-1}) + \xi_{it} \ ,$$

где Y_{it}, Y_{it-1} – располагаемые доходы i-го муниципального образования в году t,

X_{it}, X_{it-1} – налоговые доходы i-го муниципального образования в году t,

α – угловой коэффициент,

β – константа,

ξ_{it} – остатки регрессии.

Если предельные стимулы увеличения налоговых доходов отсутствуют, то коэффициент регрессии α должен быть статистически незначим, если стимулы (к увеличению или уменьшению) присутствуют, то коэффициент регрессии должен быть статистически значим (положительным или отрицательным).

В целом, изложенная методика анализа состояния бюджетов и межбюджетных потоков может быть использована для оценки состояния местных бюджетов. Отличительной особенностью данного методического подхода является его комплексный характер, позволяющий оценивать структуру доходов и расходов, выявлять тенденции изменения различных бюджетных показателей, исследовать проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности и анализировать устойчивость бюджетов территорий. Результаты анализа, в свою очередь, могут служить основой для определения возможных направлений совершенствования межбюджетных отношений.

Проведение системной диагностики территориальных бюджетов создает информационную базу для последующего принятия управленческих решений – разработки стратегии, подготовки

программ развития, формирования бюджетов и т.д. [Фурщик, Марков, 2006]. Ее результаты позволяют:

– использовать в дальнейшей работе подготовленное структурированное описание территориальной бюджетной системы, включающее ключевые численные параметры и взаимосвязи;

– определить основные причины возникающих на территории проблем;

– готовить решения с учетом выявленных тенденций и оценок бюджетной ситуации по различным направлениям формирования доходов и осуществления расходов региональных и местных бюджетов;

– сформировать понимание имеющихся резервов и ограничений;

– предварительно выявить направления, по которым целесообразно провести проработку в целях подготовки практических рекомендаций;

– сконцентрировать усилия на разработке решений для наиболее проблемных областей;

– получить понимание передового опыта других регионов и государств, а также избежать повторения негативных результатов.