

УДК 336.14

*Л. А. Ковалерова*

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СРЕДСТВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ БЮДЖЕТА БРЯНСКОЙ ОБЛАСТИ)

*В условиях финансового кризиса наиболее актуальными являются вопросы формирования и использования средств местных бюджетов, от которых зависит финансирование по доходным и расходным статьям бюджета. Для обеспечения соответствия доходных полномочий муниципальных образований с расходными и создания условий для развития местного самоуправления в России необходимо создать надежную собственную финансовую базу местных бюджетов, которые анализируются в данной статье.*

**Ключевые слова:** *доходы, расходы, использование средств местных бюджетов.*

Местный бюджет – это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого осуществляется органом местного самоуправления самостоятельно.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется в их назначении. Они выполняют следующие функции:

- формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- распределение и использование этих фондов между отраслями народного хозяйства;
- контроль за финансово-хозяйственной деятельностью предприятий, организаций и учреждений, подведомственных этим органам власти.

Доходы бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке

в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений. К собственным доходам местных бюджетов относятся местные налоги и сборы. Эти налоги и сборы перечисляются налогоплательщиками в местные бюджеты.

Расходы бюджета – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Расходная часть местных бюджетов включает расходы, связанные:

- с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации;
- с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданы органам местного самоуправления;
- с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляют органы местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

За 2010 год были достигнуты определенные позитивные сдвиги в экономической ситуации, положительно отразившиеся на объеме налоговых и неналоговых доходов, поступающих в областной бюджет. Кроме того, дополнительным источником пополнения областного бюджета стали субсидии из федерального бюджета. В 2010 году сохранен в действующих размерах объем средств, направляемых на обеспечение социальных обязательств.

В связи со стабилизацией экономической ситуации областной бюджет спланирован на три года по принципу «скользящей» трехлетки.

Областной бюджет на 2011–2013 годы характеризуется следующими параметрами. В 2011 году доходы областного бюджета составят 21 млрд 787 млн рублей, ровно столько же составят расходы – на 2011 год планируется сбалансированный, бездефицитный бюджет. В 2012 году ожидается превышение доходов над расходами на 250 млн рублей, в 2013 году – на 1 млрд 200 млн.

В 2011 году планируется увеличение доходов на 2,2 млрд рублей по сравнению с первоначально запланированным объемом на 2010 год, далее – плюс 545 млн и 1,6 млрд рублей на 2012 и 2013 год соответственно.

Показатели дотационности консолидированного бюджета Брянской области (отношение дотаций к объему доходов бюджета) будут следующими: 2010 год (по первоначально принятому

бюджету) – 23,6 %; 2011 год – 21,1 %; 2012 год – 17,7 %; 2013 год – 16,5 %.

Основные направления бюджетной политики в области расходов на 2011–2013 годы будут связаны с реализацией мероприятий по повышению эффективности использования ограниченных финансовых ресурсов.

В 2011–2012 годах Минфином России планируется реализация федеральной программы повышения эффективности бюджетных расходов. Аналогичная программа будет реализовываться и у нас в регионе.

С 1 января 2011 года в рамках проводимой на федеральном уровне реформы государственных учреждений финансирование бюджетных учреждений будет осуществляться на основе субсидии на выполнение государственного задания, а не по смете.

Из всех существующих чуть более 500 учреждений только 127 специализированных учреждений получают статус казенных и продолжают финансироваться по смете. Это преимущественно учреждения, выполняющие управленческие и контрольные функции, учреждения, где возможность осуществления коммерческой деятельности ограничена.

Что касается особенностей формирования областного бюджета на 2011–2013 годы, то здесь необходимо отметить следующие моменты.

В бюджете на 2011 год заложено увеличение заработной платы государственных служащих и работников бюджетной сферы на 10 % с 1 декабря 2010 года, а для работников образования предусмотрена выплата повышенной на 20 % заработной платы, в том числе за счет оптимизации расходов.

В связи с изменениями в федеральном законодательстве с 1 января 2011 года увеличены отчисления от заработной платы в бюджеты государственных внебюджетных фондов на 8 %, с 26,2 % до 34,2 %. Это накладывает существенные дополнительные расходные обязательства на областной бюджет.

Как и в предыдущие годы, в 2011 году основную часть расходов областного бюджета составят расходы на социальный сектор – социальное обеспечение, образование, здравоохранение, культуру, физическую культуру и спорт. Общий объем расходов по перечисленным направлениям, с учетом межбюджетных трансфертов, предоставляемых местным бюджетам на те же цели, в 2011 году составит 14 млрд 319 млн рублей, или 65,7 % от общего объема расходов. Из этого объема больше всего средств приходится на реализацию мероприятий социальной защиты населения, образование и здравоохранение – соответственно 4,7, 4,7 и 4,3 млрд рублей.

3,1 млрд рублей запланированы в 2011 году на реализацию мероприятий в области национальной экономики и жилищно-коммунального хозяйства, 1 млрд 201 млн – на обеспечение правоохранительной деятельности.

Межбюджетные трансферты общего характера – средства на выравнивание и сбалансированность местных бюджетов запланированы в 2011 году в объеме 1 млрд 611 млн рублей. Особенностью формирования расходов стало включение всех субсидий в отраслевые разделы бюджета.

Другие расходы, в состав которых входят общегосударственные вопросы, охрана окружающей среды, СМИ, обслуживание государственного долга, запланированы в сумме 1,5 миллиарда рублей.

С 2012 года планируется переход на программно-целевое бюджетное планирование. На 2011 год заложены средства на реализацию целевых программ: ведомственных – 209 млн рублей, долгосрочных – 1 млрд 695 млн рублей.

Общий объем средств, передаваемых в местные бюджеты в следующем году, составит 7,6 млрд рублей, в том числе 5,8 млрд рублей в виде субвенций по переданным полномочиям, субсидий, а также дотаций и иных межбюджетных трансфертов. Дополнительная финансовая поддержка муниципалитетов включает 200 млн бюджетных кредитов, 818 млн дополнительно распределенных отчислений от налогов и 813 млн в виде дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

С той же целью начиная с 2011 года будет осуществляться постепенный переход к предоставлению межбюджетных трансфертов преимущественно в форме дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности взамен широкому спектру различных субсидий. Данная мера была озвучена Президентом России в рамках ежегодного бюджетного послания наряду с задачей повышения ответственности регионов и муниципалитетов за проводимую социально-экономическую политику в рамках своей компетенции.

Планируется снижение объема государственного долга за три года в 1,7 раза. По состоянию на 1 января 2012 года размер государственного внутреннего долга Брянской области планируется в размере 5,4 млрд рублей.

Сегодня доходы местных бюджетов формируются из трех основных источников:

1. Собственных средств муниципального образования, в составе которых различаются налоговые и неналоговые доходы, формируемые за счет деятельности органов местного самоуправления, предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности.

2. Государственных средств, передаваемых федеральными и региональными органами государственной власти органам местного самоуправления в виде финансовых ресурсов и доходных источников, а также прав установленных законодательством.

3. Заемных средств. Соотношение этих основных источников финансирования в структуре доходов местных бюджетов характеризует степень финансовой независимости органов местного самоуправления.

Преобладание в доходах местных бюджетов двух последних групп источников, как правило, свидетельствует о высокой зависимости местных органов от вышестоящих властных структур, а соответственно, и об ограниченных возможностях местного самоуправления как в маневрировании финансовыми ресурсами, так и в решении актуальных проблем данного территориального сообщества.

В целом же муниципальные образования не располагают реальными возможностями формирования за счет собственных средств финансовой базы, способной обеспечить выполнение возложенных на них полномочий в полном объеме. Доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий: осуществления капитальных вложений в развитие и модернизацию объектов жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения и образования, объектов инфраструктуры. Закрепленные за местными бюджетами поступления от налогов и сборов не обеспечивают в значительной степени расходы местных бюджетов. На сегодня доходы местных бюджетов позволяют лишь обеспечить выплату заработной платы муниципальным служащим и оплату коммунальных услуг, удельный вес которых в общем объеме доходов составляет в среднем для РФ около 60 %.

Для обеспечения соответствия доходных полномочий муниципальных образований расходам, и создания условий для развития местного самоуправления в России необходимо создать надежную собственную финансовую базу местных бюджетов. Также должны быть созданы законодательные условия для увеличения неналоговых источников местных бюджетов через эффективное использование муниципальными образованиями земли и имущества. В структуре доходов бюджетов муниципальных образований определяющими должны быть не только совместные налоги и финансовая помощь, а, прежде всего, местные и закрепленные за местными органами самоуправления на долговременной основе федеральные и региональные налоги.

Среди мероприятий, способствующих укреплению собственной финансовой базы местных бюджетов, можно выделить следующие:

1. Переход к налогообложению недвижимости, взамен существующих налогов: «на имущество физических лиц», «земельного налога» и «налога на имущество организаций», при условии рыночной оценки недвижимости и зачислении данного налога по нормативу 100 % в доходы местных бюджетов. Также целесообразно дифференцировать налог на недвижимость по следующим категориям: налог на застроенные участки, налог на жилье, налог на строения производственного назначения, налог на лесные угодья, налог на сельскохозяйственные угодья. Ставки этих налогов должны определяться местными органами власти при формировании бюджета на будущий год.

2. Целесообразно создать условия для эффективного использования системы самообложения населения в качестве дополнительного источника дохода местных бюджетов. В современных условиях бурного развития дачных поселков и садоводческих товариществ практически во всех регионах страны местные органы управления обязаны принять на себя полномочия по социально-культурному благоустройству застраиваемых подобным образом территорий, строительству необходимых коммуникаций, а также решению неизбежных экологических проблем (вывоз мусора, озеленение, благоустройство придорожной полосы и т. д.). Целесообразно отчисления от федеральных и регулирующих региональных налогов перевести в категорию соответствующих местных налогов, как это принято в некоторых федеративных государствах с развитой рыночной экономикой, либо законодательно закрепить соответствующий процент отчислений от налога на доходы граждан, налога на прибыль предприятий, ряда акцизов, НДС и НДС в бюджеты местных органов самоуправления. Местные органы самоуправления также должны получить право на предоставление скидок и льгот, в рамках получения ими фискальных отчислений, стимулирующих развитие местного предпринимательства и учитывающих социальный статус налогоплательщика. Это позволит преодолеть оторванность при формировании бюджетов органов местного самоуправления от реальной налоговой базы данного территориального образования, создать систему факторов финансового воздействия на ускорение социально-экономического развития данной территории, значительно повысит экономическую самостоятельность муниципальных образований.

3. Важным и до настоящего времени не полностью использованным источником формирова-

ния доходного потенциала субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления являются неналоговые платежи за пользование природными ресурсами. Действующей редакцией Закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. 2395-1 к полномочиям субъектов РФ относится установление порядка пользования недрами в целях разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и участками недр местного значения, а также порядка строительства подземных сооружений местного значения. На федеральном уровне должны быть разработаны методические указания по оценке права пользования участками недр как регионального, так и местного значения, носящие рекомендательный характер, в части, касающейся месторождений общераспространенных полезных ископаемых, что в некоторых субъектах РФ может способствовать существенному увеличению неналоговых доходов от предоставления в пользование участков недр.

Соотнесение наиболее эффективных, в максимальной степени сочетающих интересы членов территориального сообщества и центральной власти схем образования доходов местных бюджетов дает нам возможность сформулировать основные концептуальные принципы реформирования финансовой базы местного самоуправления:

- формирование бюджетов органов местного самоуправления в объемах, необходимых для реализации объективно обусловленных социально-экономических потребностей членов данного территориального сообщества и реализации делегированных ему из центра управленческих полномочий;

- формирование финансовой базы местного самоуправления с учетом вертикального и горизонтального финансового выравнивания уровня налоговых доходов системы бюджетов «центр – регион – территории»;

- соблюдение принципа единства взимания и использования налоговых доходов для данного территориального сообщества;

- использование системы местных налогов и сборов в качестве механизма стимулирования позитивных тенденций в развитии экономики и обеспечения уровня необходимых социальных гарантий для населения территориальных сообществ.

Современное состояние межбюджетных отношений в Российской Федерации в значительной степени зависит от того, как они складываются между федеральным центром и регионами.

Наиболее сложная проблема в бюджетном устройстве – бюджетный федерализм, т.е. бюджетные взаимоотношения центра и регионов. В соответствии с законодательством РФ доходная

часть бюджетов бюджетной системы РФ должна состоять из налоговых и неналоговых доходов, безвозмездных поступлений, кредитных ресурсов.

Основными задачами бюджетных взаимоотношений между центром и регионами являются:

- ликвидация несоответствия между объемом расходных обязательств субфедеральных органов власти и величиной закрепленных за бюджетами данных уровней доходных поступлений;

- сдерживание и сокращение уровня дифференциации регионов в плане социально-экономического развития с целью сбалансированного экономического развития, не допускающего сильной межрегиональной социальной напряженности;

- стимулирование территориальных «налоговых усилий» (побуждать территориальные органы власти к мобилизации дополнительных бюджетных доходов на основе более полного использования и развития их собственного доходного потенциала;

- ориентация бюджетных политик территориальных властей на реализацию общегосударственных приоритетов;

- устранение недостатков налоговой системы.

Все эти задачи решаются непосредственно с помощью механизма межбюджетного выравнивания.

Основным инструментом механизма межбюджетного выравнивания (межбюджетных отношений) между федеральным центром и регионами (так же как между регионами и муниципалитетами), как уже было сказано ранее, являются межбюджетные трансферты (дотации, субсидии, субвенции и т.д.).

В программных документах по совершенствованию системы межбюджетных отношений заложены основные принципы к формированию и предоставлению финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

### Литература

1. *Федеральный закон* от 24.11. 2008 № 204-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»

2. *Александров И. М.* Бюджетная система Российской Федерации. – М.: Изд-во Дашков и К, 2009.

3. *Годин А. М.* Бюджет и бюджетная система Российской Федерации. “Прогресс-Академия” – М., 2007.

4. *Дробозина Л. А.* Финансы: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.

5. *Завьялов Д. Ю.* Потенциал межбюджетного регулирования как инструмента бюджетной политики // *Финансы.* – 2008. – №3.

6. *Поляк Г. Б.* Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

7. *Решение* от 29 октября 2008 г. № 1112 «О принятии положения о порядке рассмотрения и

утверждения проекта бюджета города Брянска и о порядке осуществления внешней проверки, представления, рассмотрения и утверждения годового отчёта об исполнении бюджета города Брянска».

8. *Шишов А. В.* Бюджетное законодательство и межбюджетные трансферты // *Финансы.* – 2007. – № 11.