

УДК 336, 336.27, 336.276, 336.49, 336.581

И.Ю. Ярцева, В.В. Казаков

МЕХАНИЗМЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ КАК АЛЬТЕРНАТИВА МУНИЦИПАЛЬНЫМ ЗАИМСТВОВАНИЯМ

Статья посвящена вопросам финансовой устойчивости муниципальных образований. Показано действие механизма инвестиционного использования неналоговых доходов. Рассмотрена необходимость внедрения механизма муниципально-частного партнерства в работу органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *местный бюджет, инвестиции, заимствования, межбюджетные отношения, неналоговые доходы, муниципально-частное партнерство.*

Сегодня наиболее актуальна проблема самодостаточности местных бюджетов, которая напрямую зависит от формирования собственной доходной базы муниципальных образований. В условиях ограниченных возможностей использования доходной базы, когда большая часть налоговых доходов бюджета поступает в бюджеты вышестоящих уровней, неналоговые доходы остаются единственным источником, управление которыми напрямую зависит от муниципального образования. Практика централизации налоговых поступлений, имеющаяся в России на текущий момент, с одной стороны, повышает финансовую устойчивость государства, с другой – снижает темпы развития наиболее успешных регионов и муниципалитетов, усредняя уровень экономического развития и сдерживая тем самым потенциальный экономический рост регионов и муниципалитетов, обладающих для этого всеми необходимыми предпосылками.

Одновременно с этим в настоящий момент муниципалитетам, в том числе и Томску, приходится прикладывать дополнительные усилия

по обеспечению обязательств бюджета, особенно когда вопрос стоит следующим образом: занимать и развиваться либо сокращать муниципальный долг и ограничивать потенциал развития муниципального образования?

Отсутствие четкого видения ситуации на среднесрочную и тем более долгосрочную перспективу служит одним из основных препятствий для муниципалитетов по привлечению долгосрочных заимствований – важнейшего инструмента реализации инфраструктурных проектов. По этой причине такие проекты финансируются преимущественно за счет безвозмездных перечислений из бюджетов вышестоящих уровней, объем которых ограничен. В связи с этим для повышения динамики развития инфраструктуры муниципалитета финансовые органы вынуждены привлекать средства с максимально доступным сроком.

При этом привлечение долгосрочных заемных средств даже на максимально выгодных условиях возможно только для реализации относительно небольших инфраструктурных проектов: ремонта или реконструкции объектов инженерной, благоустройства социальной инфраструктур (школ, больниц и др.), налаживания систем пассажирского транспорта и т.д. Для реализации масштабных проектов – строительства крупных транспортных развязок, мостов, детских садов или проведения полной реконструкции уже имеющихся объектов инфраструктуры – большинство муниципалитетов вынуждены прибегать к помощи бюджетов вышестоящих уровней. В Томске, к примеру, в октябре 2012 г. была сдана в эксплуатацию транспортная развязка стоимостью 2,8 млрд руб., что составляет 50 % от планового объема налоговых и неналоговых доходов на 2012 г. [1]. Данное соотношение в полной мере подтверждает невозможность динамичного развития города за счет привлечения исключительно заемных средств, поскольку возникающая диспропорция в сроках окупаемости объектов инфраструктуры и доступных сроках привлечения заемных средств не толькократно увеличивает расходы на обслуживание муниципального долга, но и повышает риски рефинансирования и ликвидности до уровней, не сопоставимых с законодательными ограничениями.

На наш взгляд, проблема ресурсного обеспечения реализации стратегии развития муниципальных образований отчасти может быть решена посредством привлечения и использования различных ресурсов, включая неналоговые доходы местных бюджетов.

В целях решения указанной проблемы возможна реализация механизма инвестиционного использования неналоговых доходов,

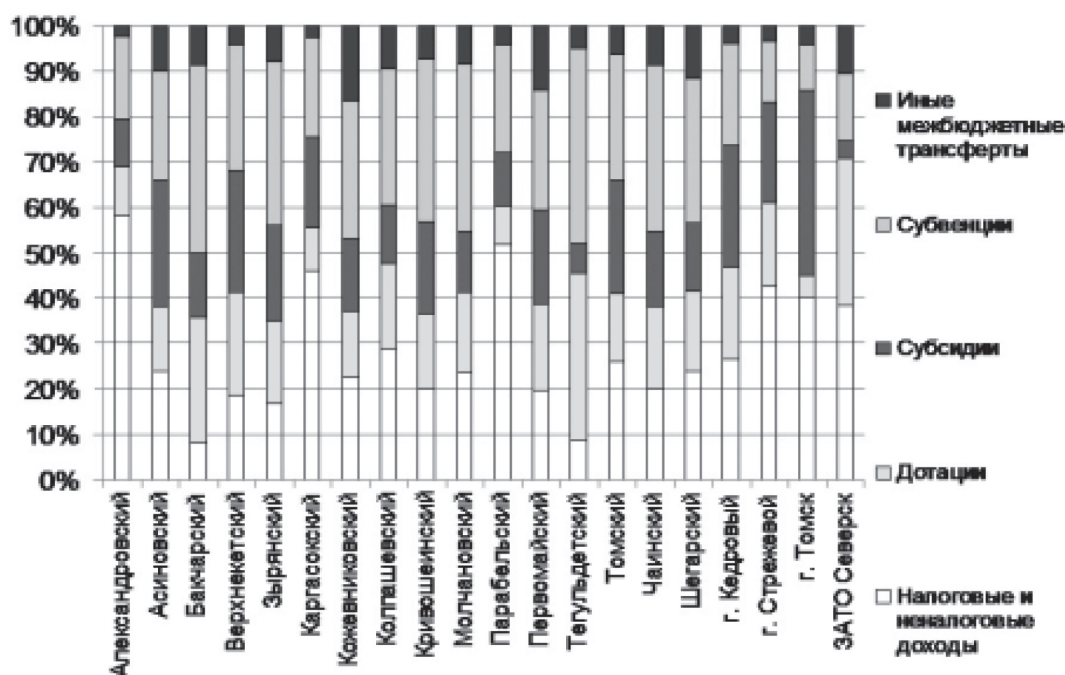


Рис. 1. Доля безвозмездных поступлений в доходах муниципальных образований Томской области в 2011 г. [3]

отличающегося тем, что все неналоговые доходы местных бюджетов должны направляться на финансирование инвестиционных проектов или расходов капитального характера и являться независимым и гарантированным источником для выполнения условий софинансирования определенных программ в целях социально-экономического роста территорий муниципальных образований [2].

В целях упорядочения системы финансирования муниципальных образований предлагаем использовать раздельный подход к финансированию текущих и капитальных (инновационных) расходов местных бюджетов. Важность такого разделения источников доходов определяется тем, что при финансировании «из общего котла» по принципу единства кассы дотационные муниципальные образования, а таких подавляющее большинство, например, в Томской области все 20 муниципальных образований дотационные (рис. 1), вынужденно жертвуют капитальными расходами для обеспечения текущих неотложных нужд и тем самым лишаются источников развития.

Финансовое обеспечение текущих расходных обязательств местных бюджетов предлагается решать только за счет постоянных и подлежащих нормированию источников доходов: налоговых доходов местных бюджетов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, не привязанных к конкретным расходным обязательствам.

Субъекты РФ, в свою очередь, должны быть

заинтересованы в развитии территории своих муниципальных образований. Проанализировав практику предоставления субсидий, можно сделать вывод, что целевая финансовая помощь в отличие от закрепления налогов и предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности является действенным инструментом воздействия на бюджетную политику муниципалитетов. Целью субсидии является стимулирование эффективной реализации органами местного самоуправления отдельных собственных полномочий, приоритетных для социально-экономического развития региона. Целевые субсидии призваны решать задачи инвестиционного характера (обеспечения населения инфраструктурой для предоставления муниципальных бюджетных услуг). Одним из вариантов принципа межбюджетных отношений на уровне «субъект – муниципальное образование» может служить модель максимизации экономического роста региона, генеральная цель которой – продуцировать экономический рост.

Практическая реализация подобной модели предусматривает максимизацию доли субсидий в общем объеме трансфертов по сравнению с практикой бессистемного размывания трансфертов по территории региона.

Понятно, что предоставление субсидий из бюджета субъекта РФ предполагает частичное вложение собственных средств местных бюджетов, которые надо изыскивать (в табл. 1 представлен опыт муниципального образования «Город Томск» по привлечению средств из

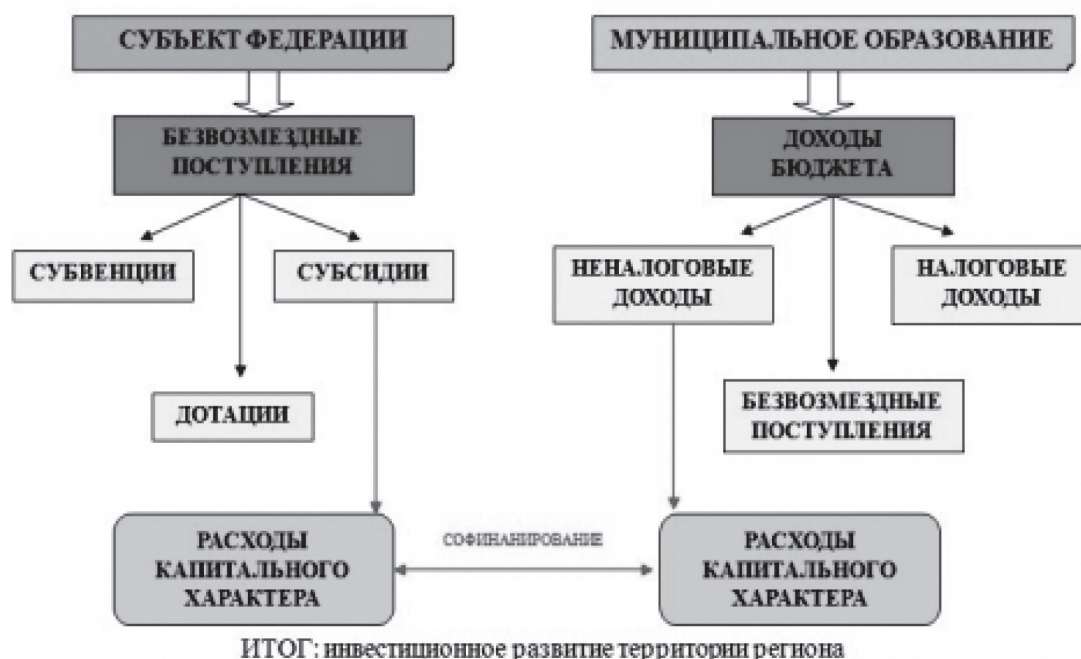


Рис. 2. Взаимосвязь органов власти субъекта Федерации и муниципального образования по определению источников расходов бюджетов на инвестиционные цели региона [2]

бюджетов других уровней РФ). Поэтому предлагается установить, что все неналоговые доходы местных бюджетов должны направляться исключительно на финансирование капитальных расходов, их использование на текущие нужды должно рассматриваться как нецелевое расходование бюджетных средств (рис. 2). Для нормативного закрепления данного предложения в виде правовой нормы необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс РФ [2].

Рассмотрим применение механизма инвестиционного использования неналоговых доходов на примере некоторых городов Сибирского федерального округа. Следует отметить, что все из представленных в табл. 2 городов в определенные годы рассмотренного пятилетнего периода направляли средства на увеличение стоимости основных средств в объеме меньшем, чем получали неналоговых доходов.

Так, Иркутск в 2009–2012 гг., а Барнаул в течение всего рассматриваемого периода направляли на финансирование расходов капитального характера суммы в объеме, меньшем, чем неналоговые доходы, Красноярск – в 2012 г., Новосибирск – в течение всего периода, за исключением 2012 г.

Предположим, что доля софинансирования инвестиционных расходов муниципальных образований субъектом РФ составляет ежегодно 50 % от всех неналоговых доходов, полученных муниципальными образованиями [2].

Рассмотрим применение инвестиционного использования неналоговых доходов на примере г. Томска в долгосрочном периоде 1995–2010 гг. С 1995 по 2002 г. расходы инвестиционного характера были больше неналоговых доходов, собранных на территории за указанный период, за исключением 2000 г. Начиная с 2003 по 2008 г. неналоговые доходы превышали расходы

Таблица 1

**Привлечение средств из бюджетов других уровней РФ муниципальным образованием
«Город Томск» [3]**

Наименование	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Безвозмездные поступления, млн руб.	2 573,8	2 893,4	3 883,7	4 704,2	7 437,2	7 730,2	6 034,2
Привлечение средств из бюджетов других уровней на условиях софинансирования, всего, млн руб., в т.ч.:	20,3	1 071,7	2 463,3	1 109,6	2 270,6	3 501,0	4 436,6
местный бюджет	7,5	502,6	181,5	223,2	448,9	478,9	1 333,1
областной бюджет	7,7	239,4	487,5	347,5	939,1	1 601,8	1 459,1
федеральный бюджет	5,1	329,7	1 794,3	538,9	882,6	1 420,3	1 644,4
Объем привлеченных средств на 1 руб. вложенных средств, руб.	1,7	1,1	12,6	4	4,1	6,3	2,3

на инвестиции. Увеличение неналоговых доходов в 135 раз в 2006 г. и в 130 раз в 2008 г. по сравнению с 1995 г. вызвано ростом доходов от продажи имущества и земельных участков в эти годы. Таким образом, с учетом инвестиционного использования неналоговых доходов в 2006–2008 гг. Томск получил бы рост потенциальных инвестиций от 2 до 4 раз, что явилось бы превентивными мероприятиями перед началом мирового финансового кризиса. Абсолютная сумма потенциальных инвестиций с 2006 по 2008 г. составила бы 5 млрд руб., что равно налоговым

и неналоговым доходам бюджета в 2011 г. Снижение неналоговых поступлений в 2009–2010 гг. произошло в связи со спадом деловой активности на рынке недвижимого имущества и земли в результате мирового финансового кризиса и естественным выбытием зданий и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, в результате его продажи в 2006–2008 гг. [2].

Механизм инвестиционного использования неналоговых доходов на практике позволяет увеличить расходы на инвестиции с 2008 по

Таблица 2

**Инвестиционное использование неналоговых доходов городов
Сибирского федерального округа¹**

Наименование показателей	Иркутск					Барнаул				
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Неналоговые доходы, млн руб.	2 276	1 640	1 543	1 685	1 496	1 132	1 242	934	1 305	1 480
Расходы на инвестиции, млн руб.	2 929	1 526	1 257	700	457	992	873	401	1 114	1 118
Темп роста расходов на инвестиции	х	0,52	0,82	0,56	0,65	х	0,88	0,46	2,78	1,00
Расходы на инвестиции с учетом софинансирования 50% из субъекта РФ (потенциальные инвестиции), млн руб.	3 415	2 460	2 315	2 527	2 243	1 698	1 864	1 400	1 957	2 220
Темп роста расходов на инвестиции с учетом софинансирования	х	0,72	0,94	1,09	0,89	х	1,1	0,75	1,40	1,13
Темп роста потенциальных инвестиций	1,17	1,61	1,84	3,61	4,91	1,71	2,13	3,49	1,76	1,99
	Красноярск					Новосибирск				
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Неналоговые доходы, млн руб.	1 849	2 059	1 900	2 851	2 926	9 047	10 841	100 002	8 189	6 612
Расходы на инвестиции, млн руб.	3 273	2 295	2 616	3 445	2 198	8 730	6 592	4 551	7 932	8 475
Темп роста расходов на инвестиции	х	0,7	1,14	1,32	0,64	х	0,76	0,69	1,74	1,07
Расходы на инвестиции с учетом софинансирования 50% из субъекта РФ (потенциальные инвестиции), млн руб.	2 773	3 089	2 849	4 276	4 389	13 570	16 262	150 003	12 283	9 918
Темп роста расходов на инвестиции с учетом софинансирования	х	1,11	0,92	1,50	1,03	х	1,2	9,22	0,08	0,81
Темп роста потенциальных инвестиций	0,85	1,35	1,09	1,24	2,00	1,55	2,47	32,96	1,55	1,17

¹ Составлено автором по [2, 5–11].

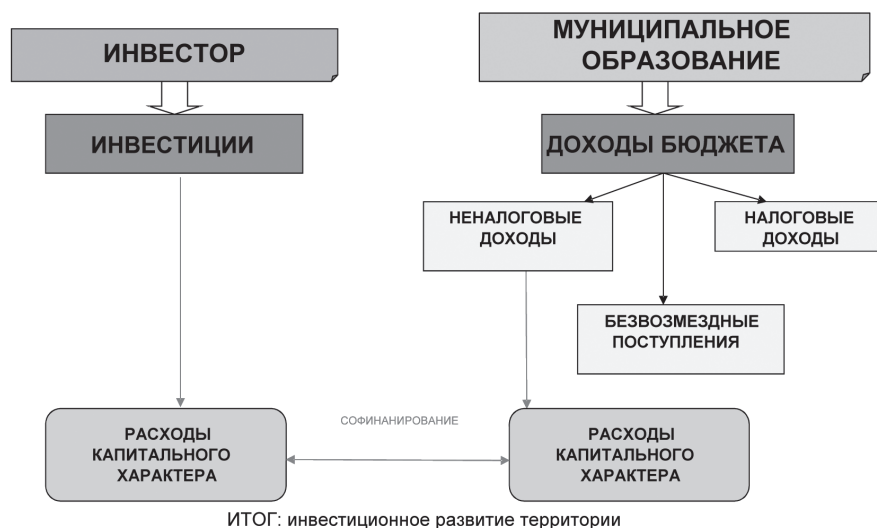


Рис. 3. Муниципально-частное партнерство как механизм привлечения инвестиций

2012 г. в Иркутске практически в 5 раз, в Барнауле – до 3,5 раза в 2010 г. Новосибирск мог бы значительно улучшить инвестиционный климат, направив на инвестиции в 2010 г. средств больше в 33 раза от произведенных в 2008 г.

Таким образом, при применении механизма инвестиционного использования неналоговых доходов муниципальные образования улучшают свою инвестиционную привлекательность, а это дополнительные средства, позволяющие сделать шаг к выходу из стагнации.

Альтернативным вариантом инвестиционного развития путем использования неналоговых доходов является применение механизмов государственно-частного (муниципально-частного) партнерства.

В Распоряжении Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» одной из предпосылок для достижения цели и решения задач программы является развитие государственно-частного партнерства [12].

Муниципально-частное партнерство (далее – МЧП) сегодня является прогрессивным инструментом привлечения инвестиций в муниципальные образования, который позволяет использовать оптимальное сочетание муниципальных и частных ресурсов для решения ключевых задач социально-экономического развития.

Таблица 3

Инвестиционное использование неналоговых доходов в городе Томске²

Наименование	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Неналоговые доходы, млн руб.	8,5	14,7	33,7	44,6	56,5	85,2	117,5	150,6	222,9	436,4
Расходы на инвестиции, млн руб.	43,9	34,1	74,5	66,2	61,4	74,9	123,5	152,5	195,8	310,2
Темп роста расходов на инвестиции	x	0,78	2,18	0,89	0,93	1,22	1,65	1,23	1,28	1,58
Расходы на инвестиции с учетом софинансирования 50% из субъекта РФ (потенциальные инвестиции), млн руб.	12,8	22,1	50,6	66,8	84,7	127,8	176,2	225,9	334,3	654,6
Темп роста расходов на инвестиции с учетом софинансирования	x	1,72	2,29	1,32	1,27	1,51	1,38	1,28	1,48	1,96
Темп роста потенциальных инвестиций	0,29	0,65	0,68	1,01	1,38	1,71	1,43	1,48	1,71	2,11

² Составлено автором по [2–4].

Наименование	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Неналоговые доходы, млн руб.	703,7	1 151,7	1 119,4	1 113,7	652,4	729,8	990,7	1 156,6	920,5
Расходы на инвестиции, млн руб.	257,2	441,9	546,5	958,4	2 750,	2 305,9	4 535,5	3 393,1	2 720,3
Темп роста расходов на инвестиции	0,83	1,72	1,24	1,75	2,87	0,84	1,97	0,75	0,8
Расходы на инвестиции с учетом софинансирования 50% из субъекта РФ (потенциальные инвестиции), млн руб.	1 055,6	1 727,6	1 679	1 670,6	978,6	1 094,7	1 486,1	1 734,9	1 380,7
Темп роста расходов на инвестиции с учетом софинансирования	1,61	1,64	0,97	0,99	0,59	1,12	1,36	1,58	1,26
Темп роста потенциальных инвестиций	4,10	3,91	3,07	1,74	0,36	0,47	0,33	0,51	0,51

При реализации муниципально-частного партнерства также возможно применение механизма инвестиционного использования неналоговых доходов. Все неналоговые доходы местных бюджетов должны также направляться исключительно на финансирование капитальных расходов и являться обеспечением софинансирования расходов инвестора.

В настоящее время несогласованность и пробелы законодательства РФ препятствуют развитию муниципально-частного партнерства. К основным проблемам развития муниципально-частного партнерства можно отнести:

1) несовершенство законодательства РФ, регламентирующего отдельные виды МЧП;

2) специальное регулирование, не позволяющее в ряде случаев привлекать частные компании к реализации общественно значимых проектов;

3) отсутствие установленной процедуры принятия долгосрочных обязательств публично-правового образования в увязке со встречными обязательствами частного партнера по обеспечению выполнения программных задач и достижению программных целевых показателей;

4) неопределенность критериев оценки эффективности планируемых и реализуемых проектов МЧП;

5) отсутствие нормативного правового регулирования и разграничения сфер применения норм законодательства РФ о государственных и муниципальных закупках в случае реализации соглашений о МЧП;

6) институциональная неготовность публично-правовых образований к передаче частным партнерам отдельных прав на создание инфраструктурных объектов и управление ими;

7) отсутствие механизма реализации комплексных инвестиционных проектов МЧП;

8) отсутствие механизма реализации комплексных инвестиционных проектов МЧП, в особенности в условиях принятия на себя расходных обязательств и скоординированного выполнения своих обязательств несколькими публичными партнерами.

В современных условиях не представляется возможным решение всех вопросов муниципалитетов только за счет бюджетных средств. МЧП – одно из ведущих и перспективных направлений для обеспечения полноценного развития экономики муниципального образования. В РФ институт муниципально-частного партнерства находится на начальном этапе развития. Необходимо совершенствование нормативной базы, чтобы в полной мере использовать взаимодействие бизнеса и власти для повышения качества жизни населения и развития экономики муниципального образования.

Литература

1. Ярцева И.Ю. Принципы эффективного управления муниципальным долгом города Томска и основные проблемы, препятствующие реализации долгосрочной долговой политики // Рынок ценных бумаг. – 2013. – № 1.

2. Ярцева И.Ю. Формирование неналоговых доходов как источника развития муниципальных образований. – Томск: Изд-во НТЛ, 2012. – 252 с.

3. Презентация начальника департамента финансов администрации города Томска Ярцевой И.Ю. «Проблемы финансового обеспечения расходных полномочий органов местного самоуправления и пути их решения».

Официальный сайт муниципального образования «Город Томск» [Электронный ресурс]. – URL http://www.admin.tomsk.ru/pages/admin_subdiv_fin_25.

4. *Данные* департамента финансов администрации города Томска.

5. *Отчеты* об исполнении бюджета. ИРКУТСК – Портал городской администрации [Электронный ресурс]. – URL <http://www.admirkutsk.ru/?rubr=772>

6. *Об исполнении* бюджета города за 2011 год, расходовании резервного фонда [Электронный ресурс]. – Решение Барнаульской городской думы от 08.06.2012 № 743. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. *Об исполнении* бюджета города за 2012 год, расходовании резервного фонда [Электронный ресурс]. – Решение Барнаульской городской думы от 07.06.2013 № 107. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. *Отчет* об исполнении бюджета города за 2012 год. Официальный сайт города Красноярск [Электронный ресурс]. – URL <http://www.admkrsk.ru/citytoday/finance/Pages/budget2012.aspx>

9. *Отчет* об исполнении бюджета города за 2011 год. Официальный сайт города Красноярск [Электронный ресурс]. – URL <http://www.admkrsk.ru/citytoday/finance/Pages/budget2011.aspx>

10. *Решение* Совета депутатов города Новосибирска от 23.05.2011 № 625 «Об исполнении бюджета города за 2011 год». Официальный сайт города Новосибирска [Электронный ресурс]. – URL http://www.novosibirsk.ru/articles/city_adm/departments/depfnp/budget/

11. *Решение* Совета депутатов города Новосибирска от 29.05.2013 № 883 «Об исполнении бюджета города за 2012 год». Официальный сайт города Новосибирска [Электронный ресурс]. – URL http://www.novosibirsk.ru/articles/city_adm/departments/depfnp/bu

12. *Распоряжение* Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 2 (ч. II).