

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Систематизированы основные проблемы, связанные с реформированием муниципальных финансов. Таким образом, можно констатировать, что финансовая самостоятельность местных бюджетов продолжает оставаться на крайне низком уровне вследствие слабой собственной доходной базы. На основе выше перечисленного в данной статье предложены основные направления укрепления финансовой базы муниципальных образований в современных условиях.

Ключевые слова: местное самоуправление; бюджет; финансовая самостоятельность.

В последние годы в Российской Федерации осуществляются масштабные преобразования системы управления государством: проводятся административная и бюджетная реформы, совершенствуются межбюджетные отношения и местное самоуправление, укрепляется вертикаль государственной власти.

Одной из основ российской государственности должно стать реальное местное самоуправление, базирующееся на учете жизненно важных интересов населения и активном участии в управлении самих граждан. Основным документ реформы – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] установил в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие правовые, территориальные и экономические принципы организации местного самоуправления, определил государственные гарантии его осуществления.

Концептуальной задачей нового законодательства в сфере финансов является приведение финансовых ресурсов всех уровней публичной власти в соответствие с объемами их полномочий. В связи с этим предполагается отказ со стороны государства от нереалистичных и неэффективных расходных обязательств в различных сферах управления. Важным аспектом реформы также должно стать повышение уровня финансовой самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления перед населением.

Обеспеченность муниципальных образований материально-финансовыми ресурсами во многом определяет эффективность местного самоуправления. Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать необходимыми и достаточными материальными и финансовыми ресурсами, а также иметь право самостоятельного управления ими.

Остаются нерешенными главный вопрос обеспечения деятельности местного самоуправления – его финансовая база – и целый ряд других важных вопросов.

Основные проблемы, связанные с реформированием муниципальных финансов в процессе реализации Федерального закона № 131-ФЗ, можно объединить в три блока:

- 1) проблемы, связанные с формированием доходов и исполнением расходных обязательств муниципальных образований;

- 2) проблемы определения минимальных социальных стандартов;

- 3) проблемы, связанные с применением новой модели межбюджетных отношений.

Анализ вышеперечисленных проблем позволил сделать вывод о необходимости совершенствования системы управления муниципальными финансами.

Практика реализации Федерального закона № 131-ФЗ показала, что доходная база местного самоуправления не обеспечивает выполнение обязательств по решению вопросов местного значения. Многочисленные расчеты, выполненные в городах, в аналитическом центре Конгресса муниципальных образований РФ и Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), показывают, что намечаемое сокращение доходов местных бюджетов существенно превышает сокращение их расходных полномочий, т.е. баланс изменений доходов и расходов является отрицательным [2].

В соответствии с законодательством к местным налогам отнесены только два налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ, с 1 января 2006 г. введена новая система налогообложения земельным налогом. Налогооблагаемой базой служит кадастровая стоимость земельных участков, а исчисление суммы земельного налога производится в процентном отношении от кадастровой стоимости земельных участков.

Между тем оценочная стоимость земли за последние годы существенно изменилась (выросла рыночная цена земли, появились новые транспортные магистрали, улучшилась инфраструктура и т.д.). Вследствие этого кадастровая стоимость земли, определенная ранее, не отражает реальную стоимость земли сегодня. Поэтому необходима переоценка стоимости земель. Однако проведение такой работы требует значительных материальных, финансовых, трудовых и иных затрат, которыми большинство муниципальных образований не располагают.

Наряду с земельным налогом в бюджеты муниципалитетов зачисляется и налог на имущество физических лиц. Для получения данного налога в полном объеме органы местного самоуправления должны провести полную инвентаризацию всех объектов налогообложения (жилых домов, квартир, дач и гаражей), создать реестр объектов налогообложения, определить их собственников-плательщиков налога, затем установить конкретные ставки налога в зависимости от инвентаризационной стоимости объектов налогообложения.

Помимо местных налогов, с 2006 г. за бюджетами городских округов и муниципальных районов законодательно закреплён стабильный доходный источник – единый налог на вменённый доход.

Этот налог является одним из важнейших инструментов регулирования занятости населения, обеспечения соответствующего уровня оплаты труда, легализации доходов и, как следствие, увеличения поступлений в бюджет и по налогу на доходы физических лиц.

Между тем роль местных налогов в формировании доходов бюджетов часто является незначительной, а

расходы на администрирование данных налогов иногда оказываются сопоставимыми с величиной фактических поступлений по этим видам доходов в муниципальные бюджеты.

Иными словами, собственные налоговые доходы могут покрыть лишь малую часть расходных обязательств местных бюджетов, а их характер не позволяет использовать эти налоги в качестве инструмента экономического регулирования. Для муниципального образования особо значимым является его обеспечение финансовыми ресурсами [3. С. 21–24; 4. С. 7–13].

Важной новацией Федерального закона № 131-ФЗ стало закрепление на постоянной основе для всех уровней бюджетной системы нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. В частности, законом определено, что нормативы отчислений по налогу на доходы физических лиц устанавливаются на неограниченный срок органами власти субъекта РФ и должны быть не ниже 30% для городских округов, 20% – для муниципальных районов и 10% – для поселений.

В то же время в местные бюджеты прекратились отчисления от других видов регулирующих налогов и сборов, таких как налог на прибыль организаций и налог на имущество организаций, что также повлияло на общее снижение собственных доходов бюджетов муниципальных образований.

Новые принципы формирования доходной базы местных бюджетов коснулись и такого важного источника поступлений, как доходы от использования муниципального имущества.

Согласно требованиям Федерального закона № 131-ФЗ, в собственности муниципальных образований может находиться имущество, соответствующее следующим трем критериям:

1) имущество, необходимое для решения закрепленных за каждым типом муниципальных образований вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

3) имущество, необходимое для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий и учреждений.

Прежде всего, в собственности муниципальных образований должно находиться то имущество, которое необходимо для решения закрепленных за ними вопросов местного значения. Таким образом, основополагающий подход при формировании муниципальной собственности – соответствие состава имущества муниципальных образований и перечня вопросов местного значения.

Имущество, которое не соответствует ни одному из вышеперечисленных критериев, подлежит репрофилитированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Иными словами, имущество, предназначенное для коммерческого использования (извлечения прибыли), должно быть передано другим собственникам.

Вместе с тем доходы от использования муниципальной собственности составляют до 30% доходов бюджетов городов, где развиты арендные отношения. Однако в случае приватизации муниципальных поме-

щений арендная плата будет заменена налогом на имущество соответствующих организаций, который, согласно Бюджетному кодексу, является региональным, и будет зачисляться в бюджеты субъектов Федерации. Тем самым из местных бюджетов изымается крупный источник доходов. Существует также множество вопросов по поводу того, как местные бюджеты будут выполнять свои расходные обязательства. Реформой местного самоуправления предусматривается разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

С вступлением в силу Федерального закона № 122-ФЗ произошло масштабное разграничение полномочий по 150 федеральным законам, и на уровень местного самоуправления передано достаточно большое число новых полномочий. В частности, Федеральным законом № 199-ФЗ [5] за органами местного самоуправления закреплены следующие полномочия:

- мобилизационная подготовка;
- гражданская оборона;
- аварийно-спасательная служба;
- организация вопросов местных курортов;
- ряд вопросов, связанных с лесопользованием;
- содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства.

Таким образом, у органов местного самоуправления появились новые расходные обязательства. Однако в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета. То есть расходные обязательства местных бюджетов, связанные с решением вопросов местного значения, должны обеспечиваться собственными доходами, а не средствами финансовой помощи.

Бюджетные обязательства каждого уровня власти и применительно к каждой бюджетной услуге распадаются на 3 функции:

- а) нормативно-правовое регулирование, т.е. определение социальных стандартов и нормативов бюджетных расходов;
- б) финансирование;
- в) собственно предоставление услуги.

Идеальной является ситуация, при которой все три функции по конкретной услуге осуществляет один и тот же уровень власти. Поэтому вместо единых государственных минимальных социальных стандартов появляются три уровня социальных стандартов: федеральные, региональные, муниципальные. По вопросам местного значения органы местного самоуправления осуществляют все 3 функции. При делегировании полномочий должен соблюдаться принцип, согласно которому тот уровень власти, который осуществляет нормативно-правовое регулирование, должен осуществлять и финансирование, т.е. передавать на местный уровень можно только исполнение государственных полномочий, но не их финансирование [6].

Для передаваемых государственных полномочий нормативы их финансирования определяют федеральные органы или органы государственной власти субъ-

ектов РФ на основе федеральных или региональных социальных стандартов. Для вопросов местного значения Федеральный закон № 131-ФЗ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

Таким образом, вместо единых государственных минимальных социальных стандартов возникает их многоуровневая система: федеральные, региональные, муниципальные. Каждый уровень, устанавливая те или иные стандарты и нормативы, одновременно принимает на себя ответственность за их финансирование.

Федеральным законом № 131-ФЗ существенно расширены права субъектов РФ в формировании политики межбюджетных отношений. Однако система межбюджетного регулирования, сформированная субъектом РФ, на практике может во многом ущемлять интересы муниципальных образований, не оставляя им стимулов для развития собственного экономического потенциала.

Анализ показывает, что современное финансовое состояние муниципалитетов характеризуется низким уровнем собственных доходов и тенденцией к их сокращению, дисбалансом бюджетных расходов и уровнем доходов в местный бюджет, отсутствием финансовой закреплённости делегированных полномочий.

Принимая во внимание тот факт, что одной из важнейших пропорций в структуре доходов местных бюджетов является соотношение между налоговыми доходами и финансовой помощью из вышестоящих бюджетов, следует отметить, что проводимая реформа налоговой системы привела не к увеличению, а напротив, к уменьшению финансовых ресурсов возможностей местных органов власти [7].

В рамках обозначенных выше направлений мы предлагаем осуществить следующие мероприятия:

1. Перейти от нынешней системы расщепления налогов к четкому закреплению каждого налога за тем или иным уровнем бюджетной системы РФ. Фактически это будет означать невмешательство Федерации в доходные источники субъектов, а субъектов – в доходные источники местного самоуправления. Каждый уровень бюджетной системы будет обладать неотъемлемыми финансовыми правами и обязанностями, что станет мощным стимулом местного развития в отличие от заложенного на сегодняшний день в БК РФ стимулирования бюджетного иждивенчества. Это является оптимальным путем создания внесения в российский федерализм конкурентных начал.

2. Изменить определение перечня федеральных, региональных и местных налогов (вместо установленного в НК РФ деления налогов и сборов на виды).

3. Предоставить право местным властям устанавливать – возможно, при соблюдении федеральных ограничений – ставки по своим налогам (налогооблагаемая база должна устанавливаться Налоговым кодексом, что упрощает налоговое администрирование).

4. Установить в налоговом законодательстве как налоговые полномочия властей разных уровней, так и деление налоговых поступлений при существенном расширении (в рамках «закрытого» перечня налогов) налоговых полномочий местных властей.

5. Внести поправки в Бюджетный кодекс, не только четко разграничивающие расходы между уровнями бюджетной системы, но и гарантирующие права местным властям самостоятельно определять размеры, структуру и порядок финансирования расходов местного характера.

6. Стремиться к полной автономии того или иного уровня власти в определении объема, структуры и финансировании определенных видов расходов (ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Исключительно важным направлением предлагаемой модели является освобождение местных властей от бремени нефинансируемых федеральных мандатов. Специальным законодательством должно быть запрещено возлагать на местные органы власти не финансируемые или частично финансируемые федеральные мандаты.

Конечным результатом предлагаемой модели должен стать полный отказ от деления налогов и налоговых поступлений на собственные и регулирующие. Все налоги и поступления по ним должны быть только собственными.

По нашему мнению, местные бюджеты должны формироваться за счет следующих налогов: налог на доходы физических лиц, налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы (возврат отмененного местного налога), налог с продаж (отмена НДС), налог на совокупный доход, налог на недвижимость (налог на землю и налог на имущество). Установив основы единой системы налогов и сборов, мы получим по-настоящему долгосрочные (а значит, стабильные) доходные источники бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Чёткое разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы является необходимым условием развития бюджетного федерализма в Российской Федерации. Такое разграничение позволяет более эффективно использовать финансовые ресурсы, находящиеся в распоряжении бюджетов всех уровней, что в свою очередь должно обеспечить эффективность межбюджетных взаимодействий.

Таким образом, можно констатировать, что преимущества предлагаемой системы налогообложения заключаются в том, что таким образом для местных органов власти создается реальная возможность более уверенно прогнозировать свои доходы на достаточно длительный период и, соответственно, формировать и осуществлять долгосрочные программы социально-экономического развития своих территорий.

Для принятия более качественных управленческих решений как стратегического, так и оперативного характера, в качестве инструмента управления нами предлагается сбалансированная система показателей, которая используется успешными коммерческими организациями во всём мире уже более десяти лет. Являясь универсальным средством оценки управления эффективностью организации, эта система может быть использована и в сфере муниципального управления, поскольку долгосрочное бюджетно-финансовое планирование является важнейшим инструментом финансовой и экономической стабилизации.

Предлагаемая модель межбюджетных отношений перестроена с учетом опоры муниципальных образова-

ний (городских округов) в первую очередь на собственные силы, и лишь при недостаточности налогового потенциала на подведомственной территории по объективным причинам – привлечения средств вышестоящих бюджетов. Без создания стабильной и весомой налоговой базы для муниципальных образований невозможно обеспечить развитие территорий, а значит, и экономики в целом. У каждого уровня должны быть

созданы стимулы для расширения собственной налоговой базы.

Реализация выше предложенных рекомендаций будет способствовать сбалансированности объемов финансовых ресурсов, сформированных с помощью налогов с их расходами, что обеспечит условия для удовлетворения потребностей муниципальных образований, а следовательно, более полную реализацию их экономических интересов.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2006) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* (принят ГД ФС РФ 16.09.2003).
2. *Пронина Л.И.* О совершенствовании управления муниципальными финансами // Материалы II расширенного заседания совета АСДГ 21-го совета от 19.02.2008 г. Барнаул, 2008.
3. *Домбровский А.Н.* Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов // *Финансы*. 2008. № 4. С. 21–24.
4. *Карчевская С.А., Хворостухина Д.С.* Финансовое обеспечение реформы местного самоуправления // *Финансы*. 2008. № 4. С. 7–13.
5. *Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. от 29.12.2006) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»* (принят ГД ФС РФ 16.09.2003).
6. *Мельникова А.Н.* Проблемы реформирования муниципальных финансов // *Региональная экономика и управления*. 2007. № 10 от 25.06.2007.
7. *Налоговый кодекс Российской Федерации: по состоянию на 20 февраля 2008 г.* Новосибирск: Сиб. университетское изд-во, 2008. Ч. 1, 2. 704 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 11 ноября 2009 г.