

НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ КАК ОСНОВНОЙ ИСТОЧНИК БЮДЖЕТА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Одним из путей выхода из сложившегося экономического кризиса может стать понимание необходимости осознанного воздействия на развитие муниципального образования и поиск методов, позволяющих внедрять механизмы стратегического планирования с учетом текущей ситуации, а также определять цели и задачи, позволяющие их реализовать. В статье предлагается использование в качестве гарантированного источника бюджета развития муниципальных образований неналоговых доходов. С этой целью предложено внесение изменений в действующее бюджетное законодательство – направление неналоговых доходов исключительно на финансирование расходов капитального характера. В соответствии с действующим бюджетным законодательством у муниципальных образований появляется источник финансирования расходов на развитие территории.

Ключевые слова: неналоговые доходы; бюджет развития; стратегическое планирование; стратегическое управление; текущие расходы; финансирование.

В настоящее время большинство муниципальных образований Российской Федерации осознали необходимость самостоятельного социально-экономического развития своих территорий.

Результатами такого саморазвития должны в первую очередь стать выход из кризиса и повышение качества жизни населения муниципальных образований, что должно привести к улучшению социально-экономической ситуации в стране в целом. Возрастающая ответственность органов местного самоуправления за настоящее и будущее муниципальных образований приводит их к пониманию необходимости осознанного воздействия на развитие муниципального образования и заставляет искать методы, позволяющие разрабатывать планы с учетом текущей ситуации, определять цели и задачи, задействовать механизмы, позволяющие их реализовать.

Сегодня наблюдается усиление внимания к стратегическому планированию, которое начинает рассматриваться как один из реальных шансов создания эффективного муниципального управления.

Кроме того, складывающаяся тенденция к сокращению финансовых ресурсов местного самоуправления приводит к усилению функции планирования развития муниципальных образований.

При достаточном быстрых структурных сдвигах, обусловленных научно-техническим прогрессом, одним из главных факторов успешного развития муниципальных образований иногда становится не основное, а вспомогательное производство.

Долгосрочное процветание территории зависит от того, насколько развита её инфраструктура и насколько она готова к развитию нового основного производства. Чем больше развита инфраструктура, тем более гибкой является вся экономика города, тем на более прочной основе базируется его экономическое развитие и процветание.

Таким образом, в условиях быстрой смены основных производств главным фактором устойчивого экономического развития становится степень развитости всей инфраструктуры. Это дает основание по-новому взглянуть на роль вспомогательных производств, оценить их как «первичный» фактор экономического развития и залог процветания в будущем.

К имеющимся факторам конкурентоспособности муниципального образования можно отнести географическое положение, демографические особенности, развитость инфраструктуры. Известно, что каж-

дое муниципальное образование имеет свою специфику, но, как правило, деловая активность высока там, где имеются развитая инфраструктура, свободные территории для организации производства, квалифицированные кадры, наблюдается низкий уровень преступности. Среди конкурентных преимуществ, которые необходимо создавать, можно выделить следующие:

- развитая инфраструктура транспорта и связи;
- выгодные цены на земельные участки;
- наличие рыночной инфраструктуры;
- благоприятная политика местных органов власти в области налогообложения и поддержки малого предпринимательства;
- низкий уровень арендной платы за нежилые помещения и т.д.

Управление социально-экономическим развитием муниципалитетов должно быть сосредоточено на целенаправленном, комплексном и эффективном развитии муниципалитетов и, как следствие, – на создании новых рабочих мест, увеличении налоговых поступлений, развитии тех видов деловой активности, в которых нуждается местное сообщество. Такое управление должно осуществляться в условиях успешного реагирования на изменения во внешней среде и с использованием современных методов регионального и муниципального менеджмента.

Мировая практика доказала, что стратегическое управление – это самый эффективный вид управления. Так, осознание его преимуществ позволило таким странам, как США, Германия, Япония и другим выйти из кризиса, который они переживали в различное время. Сегодня устойчивое развитие этих стран невозможно без стратегического управления.

Практически все бюджеты лидеров мировых государств на уровне муниципалитетов имеют два разных бюджета: на текущие расходы и на инвестиционные расходы.

Однако возможность успешного осуществления стратегического управления на муниципальном уровне маловероятна до того, как практика стратегического планирования и управления не будет использоваться на федеральном и региональном уровнях.

Важнейшим инструментом и функцией стратегического управления является стратегическое планирование. Оно может быть определено как процесс, состоящий из определенных этапов, а также как система действий, позволяющих организации добиваться своих

целей посредством формирования и реализации приоритетных целей и задач.

Видится, что в современной ситуации стратегическое планирование социально-экономического развития должно помочь муниципальным образованиям выйти из кризиса, повысить уровень благосостояния населения различных территорий и заложить основы его дальнейшего повышения в будущем. Применение стратегического планирования в управлении комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования позволяет муниципалитетам совместно с населением инициативно и обоснованно планировать будущее муниципального образования, а не работать на «коротких программах» и решать проблемы, которые уже появились.

Система взаимосвязанных целевых программ должна обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие муниципального образования.

За последние годы существенно возросло государственное финансирование расходных полномочий муниципальных органов по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ. Усиливается оснащение современным оборудованием муниципальных медицинских и образовательных учреждений.

Серьезные сдвиги происходят в государственном финансировании жилищного строительства, капитальном ремонте жилищного фонда, сносе ветхого и аварийного жилья. По отдельным федеральным программам софинансируется строительство городских дорог и объектов инженерной инфраструктуры. Все это позволило муниципальным образованиям решить ряд острых проблем. Положительные результаты этих мер бесспорны, однако системного решения по финансовому обеспечению местного самоуправления они не могут дать в принципе, по самой своей природе.

По нашему мнению, для эффективного осуществления стратегического управления комплексным развитием муниципалитеты должны обладать собственной доходной базой на уровне не ниже 65% общей величины расходов бюджетов [1].

Программно-целевое финансирование отдельных мероприятий, при всей его важности, должно дополнять, но не подменять базовые финансовые источники формирования местных бюджетов.

Поиск новых подходов, учитывающих современные реалии, действительно необходим. Проблема поиска целевых средств для развития, для инвестиций и инноваций должна решаться за счет независимых и более разнообразных источников, включая неналоговые доходы местных бюджетов.

Одним из механизмов, способствующих упорядочению системы финансирования муниципальных образований, может быть 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) вынужденно жертвуют капитальными расходами для обеспечения текущих неотложных нужд

и тем самым лишаются источников развития, лишаются перспективы.

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. При этом все же основные рычаги и механизмы, определяющие величину текущих доходов местных бюджетов, находятся в руках субъектов РФ. Так, руководство Минфина РФ неоднократно заявляло, что бедственное положение большинства местных бюджетов зависит не от федерального центра, а от политики субъектов РФ.

В условиях кризиса федеральный бюджет оказывает дополнительную финансовую поддержку бюджетам субъектов РФ в расчете на то, что часть этих средств будет перенаправлена в местные бюджеты.

Действующая система оказания финансовой поддержки субъектам РФ допускает дублирование функций дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение.

Если указанные дотации направлены на обеспечение сокращения дифференциации в уровне предоставления первоочередных бюджетных услуг в целом, то некоторые субсидии и иные межбюджетные трансферты предусматривают выравнивание уровня предоставления отдельных первоочередных бюджетных услуг, что создает предпосылки для их перекрестного финансирования и приводит к нерациональному и неэффективному использованию бюджетных средств.

Для повышения эффективности системы оказания финансовой помощи субъектам РФ и муниципальным образованиям на реализацию первоочередных расходных обязательств следовало бы сократить субсидии и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые на реализацию указанных целей, при одновременном усилении роли фондов финансовой поддержки в данном направлении.

Такой порядок потребует существенной корректировки методики расчета индекса бюджетных расходов, предусматривающей переход от оценки условий предоставления бюджетных услуг в целом в различных субъектах РФ, к оценке стоимости предоставления бюджетных услуг в разрезе отдельных разделов функциональной классификации, что позволит обеспечить существенное уточнение данного индекса [2].

Указанная мера, предусматривающая четкое разделение форм финансовой поддержки на текущие и капитальные, будет способствовать расширению прав регионов и муниципалитетов по повышению эффективности использования межбюджетных трансфертов, предоставляемых на реализацию первоочередных бюджетных услуг.

Потребности местных бюджетов в капитальных расходах, в отличие от текущих, могут резко меняться год от года в зависимости от реализации тех или иных инвестиционных и инновационных мероприятий и проектов и не могут определяться нормативным методом.

В подтверждение данного вывода можно привести методику распределения фонда финансовой поддержки

субъектов Российской Федерации, в соответствии с которой при расчете доходов учитывались только налоговые доходы региональных бюджетов в базовом году и финансовая помощь предусматривалась тем регионам, у которых, во-первых, душевой бюджетный доход оказывался ниже среднечеловеческого дохода по России и, во-вторых, если после компенсации этой разницы не хватало доходов для покрытия собственных текущих расходов.

Таким образом, финансирование инвестиционных расходов требует качественно иных источников и механизмов. Лишь немногие бездотационные муниципальные образования имеют собственные источники для инвестиций. По данным Счетной палаты РФ, только 2,5% бюджетов местного самоуправления могут выполнять свои функции не только в части текущих расходов, но и иметь средства на развитие. Общий объем доходов местного самоуправления муниципальных образований в консолидированном бюджете – 16% в 2008 г. Более 40% доходов местных бюджетов поступают из вышестоящих бюджетов [3].

Как уже отмечалось, за последние годы существенно возросло государственное финансирование инвестиционных расходов полномочий муниципальных органов по линии приоритетных национальных проектов и федеральных целевых программ.

Но здесь необходимо софинансирование из местных бюджетов. То же самое относится к инвестиционным мероприятиям, реализуемым по линии государственно-частного и муниципально-частного партнерства. Муниципалитет должен вносить свою долю в общую копилку. Где взять деньги на это?

Механизм муниципальных займов, широко используемых в зарубежных муниципалитетах, для современных российских условий почти не применим. Бедные и дотационные муниципалитеты не могут быть надежными заемщиками и не представляют интереса для банков.

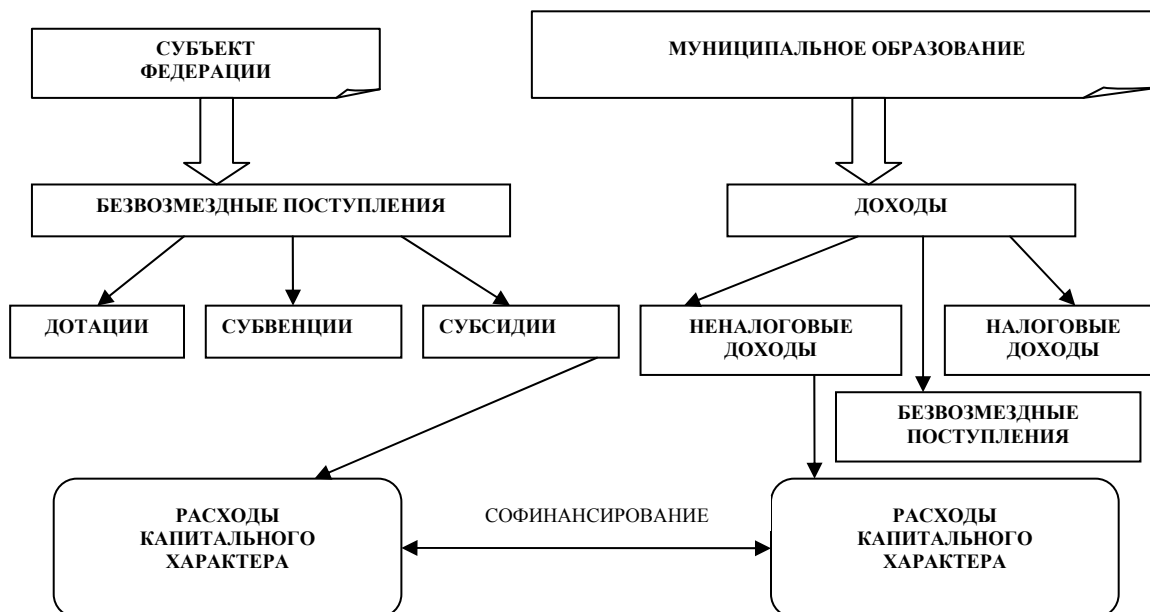
Достаточно сложным механизмом является также получение средств на капитальные расходы местных

бюджетов путем софинансирования этих расходов за счет субсидий из регионального фонда софинансирования расходов. Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта РФ, критерии отбора муниципальных образований для предоставления субсидий и их распределение между муниципальными образованиями устанавливаются законами субъекта РФ или нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в соответствии с ч. 3 ст. 139 Бюджетного кодекса РФ [4].

Для органов местного самоуправления крайне важно, по какому принципу и в каком объеме будет сформирован в субъекте РФ фонд софинансирования расходов и каков будет механизм получения субсидий из него. Понятно, что чем больше будут размеры этого фонда, тем более доступны будут его средства для органов местного самоуправления.

Предоставление субсидий из бюджета субъекта РФ предполагает частичное вложение собственных средств местных бюджетов, которые надо изыскивать. 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. (Как крестьянин, собравший урожай, первым делом откладывает его неприкосновенную часть на семена для будущего года, так и муниципалитет при любом уровне своих доходов обязан некоторую их часть тратить только на перспективные цели).

Для нормативного закрепления данного предложения, в виде правовой нормы необходимо внести изменения в Бюджетный кодекс РФ. Часть налоговых доходов использовать на инвестиционные нужды, естественно, можно.



ИТОГ: инвестиционное развитие территории

Рис. 1. Взаимосвязь органов власти субъекта и муниципального образования по определению источников расходов на инвестиционные цели

С одной стороны, у муниципалитетов возникнет интерес к реализации социально-экономической стратегии и будет присутствовать одновременно с интересом наличие финансовых возможностей в виде неналого-

вых доходов, с другой стороны, у субъектов появится возможность стимулирования территорий в виде экономического роста. Итогом станет целенаправленное развитие всей территории.

ЛИТЕРАТУРА

1. Казаков В.В. Управление развитием муниципальных образований и пути укрепления финансовой базы местного самоуправления: Дис. канд. экон. наук. 2009.
2. Бежаев О.Г., Зарубин А.В. Резервы повышения эффективности межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 2009. № 10. С. 12.
3. Межбюджетные отношения: перспективы развития // Финансы. 2008. № 11. С. 15–19.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: принят Гос. Думой 17 июля 1998 г. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. 248 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 1 ноября 2010 г.