

## ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Завершение переходного периода муниципальной реформы требует глубокого анализа воздействия реформы на социально-экономическое развитие регионов и муниципальных территорий и возможностей адаптации основных положений реформы к специфическим условиям развития отдельных регионов, выявления финансово-бюджетных проблем и институциональных условий для повышения качества управления общественными финансами на нижестоящих уровнях власти.

**Ключевые слова:** муниципальная реформа; местный бюджет; межбюджетные отношения.

Активные преобразования в системе управления общественными финансами как на федеральном, так и на региональном уровнях требуют взвешенного подхода к осуществлению региональной финансовой политики в рамках конкретных регионов.

Наличие специфических интересов у государства и регионов предполагает, с одной стороны, реализацию государственной политики, призванной обеспечить дееспособность субъектов Российской Федерации, а с другой – проведение собственной политики регионами с целью развития конкретной территории с учетом местных условий. На сегодняшний день в рамках реформирования региональных и муниципальных финансов на первый план выдвигаются, по меньшей мере, две взаимосвязанные задачи: во-первых, создание стимулов для выработки и проведения региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления рациональной и ответственной экономической и финансовой политики и, во-вторых, повышение финансовых, институциональных, кадровых, технологических, организационных возможностей региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления для проведения эффективной бюджетной политики [1. С. 136].

Важнейшим направлением повышения качества управления региональными финансами является формирование нового качества финансового менеджмента региональных и муниципальных финансов, что предполагает: расширение горизонта бюджетного планирования; внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат; оценку качества управления региональными и муниципальными финансами; расширение бюджетных возможностей для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проводящих ответственную финансовую политику; стимулирование органов местного самоуправления к внедрению передовых процессов в области социально-экономического развития и управления общественными финансами [2. С. 8].

За последние годы Министерством финансов Российской Федерации были предприняты последовательные шаги в части внедрения принципов ответственного управления общественными финансами, что дало возможность создать институциональные предпосылки для интеграции данных принципов в повседневную деятельность менеджеров общественного сектора на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. Задача создания институциональных условий для повышения качества управления общественными финансами на нижестоящих уровнях власти, в частности, получила решение в результате проведения федератив-

ной и бюджетной реформ. При этом повышение устойчивости и качества управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы, удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий остаются ключевыми в деятельности как Министерства финансов, так и региональных и местных органов власти и управления.

С 2006 г. Ростовская область вошла в число субъектов Российской Федерации, которые перешли к полноценной системе местного самоуправления, в том числе ее финансовой составляющей. Конструктивные реформационные действия администрации Ростовской области по реализации муниципальной реформы были нацелены на координацию деятельности областных и местных органов власти по реформированию местного самоуправления. Особое внимание было сосредоточено на максимально эффективной подготовке к организации бюджетного процесса на поселенческом уровне, которая в период 2003–2005 гг. осуществлялась по следующим направлениям: кадровое обеспечение поселенческих финансовых органов; их материально-техническое обеспечение; разработка и принятие областных, районных и поселенческих нормативно-правовых актов по бюджетному процессу и межбюджетным отношениям; организация взаимодействия поселений с органами федерального казначейства, Федеральной налоговой службой; разработка и получение необходимой муниципальной статистики.

В Ростовской области накоплен большой положительный опыт по отработке научно обоснованных и методически выверенных подходов по четкому разграничению расходных полномочий между областным и местным уровнями власти, а также по формированию эффективной системы межбюджетного регулирования. По сути, начиная уже с 2003 г., с принятием областного Закона «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления Ростовской области», были установлены качественно новые формы оказания финансовой помощи муниципальным образованиям с позиции создания необходимых условий для благоприятного экономического развития, наращивания налогового потенциала и повышения бюджетной ответственности. Основным звеном реформирования межбюджетных отношений стали органы местного самоуправления, которым были предоставлены дополнительные бюджетно-налоговые полномочия.

Регулирование межбюджетных отношений на внутререгиональном уровне преследует цели создания ус-

ловий для формирования местных бюджетов, позволяющих обеспечить равный доступ к получению государственных и муниципальных услуг на всей территории региона. Межбюджетное регулирование является приоритетным направлением в системе управления финансовой устойчивостью регионов и муниципальных образований. От того, насколько будут научно обоснованно выстроены межбюджетные отношения в регионе, зависит, удастся ли сформировать у органов местного самоуправления реальные стимулы к увеличению доходного потенциала муниципалитетов и оптимизации бюджетных расходов. Обеспечение субрегиональных бюджетов необходимыми финансовыми ресурсами для полного и своевременного осуществления возложенных на них (законодательно закрепленных и делегированных) расходных полномочий – одна из ключевых задач межбюджетного регулирования.

В ходе муниципальной реформы усложнилась проблема внутрирегионального финансового выравнивания, которое приобрело многоканальный характер оказания финансовой помощи муниципальным образованиям. Все это определило противоречивость так называемого «переходного» периода муниципальной реформы, связанного с неустойчивостью закрепления доходных источников местных бюджетов и необеспеченностью в необходимой мере покрытия расходных полномочий органов местного самоуправления. Следует отметить, что наиболее формальный характер приобрела организация бюджетов «низовых», т.е. поселенческих муниципалитетов, что обусловлено высокой дотационностью большинства из них. Данная ситуация привела к тому, что способность муниципалитетов осуществлять свои расходные полномочия во многом предопределяется передачей им налоговых источников или финансовой помощи из региональных бюджетов, а не качеством работы, связанной с расширением экономического потенциала территорий и соответственно увеличением и эффективным использованием их налоговой базы.

На сегодняшний день новые подходы к организации бюджетного процесса и реформирования межбюджетных отношений в Ростовской области реализуются в рамках «Концепции межбюджетных отношений в Ростовской области на период с 2006 г. в условиях реформирования местного самоуправления». Особенностью формирования межбюджетных отношений, начиная с 2006 г., стало увеличение количества местных бюджетов с 55 до 463 и закрепление за всеми уровнями бюджетной системы собственных расходных полномочий и доходных источников на постоянной основе. Основные подходы к формированию взаимоотношений между областными и местными бюджетами были направлены на повышение качества управления территориальными финансами и решение следующих стратегических задач:

- выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов;
- выравнивание финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения;
- финансовое обеспечение исполнения органами местного самоуправления передаваемых им отдельных государственных полномочий;

– доленое финансирование инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения, приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов [3. С. 278].

Ключевыми проблемами финансово-бюджетных процессов на муниципальном уровне остаются вопросы сбалансированности местных бюджетов, устойчивости и собственной (гарантированной) доходной базы. В целях повышения обеспеченности местных бюджетов собственными доходами, а также создания устойчивых стимулов для роста деловой активности на местах с 2008 г. в Ростовской области были закреплены на долгосрочной основе единые для бюджетов муниципальных образований нормативы отчислений от отдельных налогов, которые ранее являлись доходами областного бюджета: налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единый сельскохозяйственный налог, налог на имущество организаций, транспортный налог.

Существенный рост налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов в период реформы местного самоуправления, формирование собственной налоговой базы вновь образованных бюджетов поселений стали результатом эффективной работы по формированию нормативной базы, а также принятия мер по администрированию местных налогов.

В 2007 г. доходы муниципальных образований Ростовской области превысили уровень 2005 г. более чем в 2,3 раза. При этом поступления по муниципальным районам выросли в 2 раза, по городским округам – в 2,1, по поселениям – в 1,5 раза. Все это свидетельствует о том, что с учетом роста собственных доходов местных бюджетов и финансовой поддержки сохраняется тенденция концентрации в местных бюджетах преобладающей, по сравнению с областным бюджетом, части финансовых ресурсов консолидированного бюджета Ростовской области. При этом следует иметь в виду, что ориентация на минимизацию встречных финансовых потоков между муниципальными образованиями и субъектом Российской Федерации прямо или косвенно замыкается на выборе предпочтений между налоговыми отчислениями и финансовой помощью. Так, объем финансовой поддержки местных бюджетов Ростовской области возрос с 2005 по 2008 г. в 1,8 раза. Вместе с тем на фоне значительного роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов наметилась устойчивая тенденция в изменении структуры раздела «Межбюджетные трансферты». В общем их объеме произошло снижение удельного веса дотаций, что обусловлено достаточностью выделяемых местным бюджетам дотаций при располагаемом уровне их собственных доходов для финансового обеспечения текущих расходов.

Удельный вес дотаций в доходах местных бюджетов без учета Фонда компенсаций снизился с 12,3% в 2005 г. до 5,2% в 2008 г., т.е. в 2,4 раза. По поселениям уровень дотационности снизился за период 2006–2008 гг. почти в 2 раза, а количество бюджетов поселений, не получающих дотации (доноров), сократилось с 43 в 2006 г. до 114 в 2008 г.

В этих условиях приоритетным направлением финансовой поддержки местных бюджетов стало направление средств областного бюджета на цели развития

муниципальных образований. Субсидии областного фонда муниципального развития (с 2008 г. – фонда софинансирования расходов) были запланированы по сравнению с 2006 г. с ростом в 2,8 раза.

Таким образом, придание на протяжении последних лет приоритетного значения развитию и совершенствованию системы межбюджетных отношений в Ростовской области способствовало обеспечению сбалансированности бюджетов всех уровней, созданию условий для наращивания налогового потенциала муниципальных образований, повышению бюджетной ответственности и дисциплины на местах, ликвидации в полном объеме просроченных долгов местных бюджетов и в целом консолидированного бюджета, а также подготовке необходимых условий для проведения реформы местного самоуправления и межбюджетных отношений.

Наряду с определенными положительными результатами в организации межбюджетных отношений наметились определенные негативные тенденции. Одна из них – постоянный рост количества целевых направлений финансовой помощи, предоставляемой местным бюджетам из Фонда муниципального развития, Фонда софинансирования социальных расходов. По итогам 2006 г. таких направлений было в Ростовской области 53, а в 2007 г. – уже 60 [4].

Основным противоречием системы межбюджетного регулирования по-прежнему остается несоответствие конечных целей и методов их достижения. Очень сложно стимулировать развитие регионов и муниципалитетов в условиях их ограниченных возможностей в формировании необходимого бюджетно-налогового потенциала.

Предоставление органам местного самоуправления реальных расходных полномочий, соответствующих задачам их деятельности и сбалансированных с финансовыми ресурсами, следует считать базовым условием для эффективного функционирования системы межбюджетных отношений. Вместе с тем противоречивость происходящих процессов в сфере межбюджетного регулирования характеризуется, прежде всего, незавершенностью процесса разграничения расходных обязательств. Разграничение вопросов местного значения лишило муниципальные образования ряда свойственных им полномочий, вследствие чего происходит «вымывание» собственной компетенции органов местного самоуправления, в основном сельских поселений и малых городов. Это осуществляется путем заключения соглашений о передаче части полномочий поселений, включая бюджетно-налоговые полномочия, органов местного самоуправления муниципальных районов. Данная тенденция свидетельствует о финансовой и организационной неготовности многих муниципальных образований выполнять в полном объеме комплекс полномочий, что требует дальнейшего упорядочения процесса разграничения полномочий между районами и поселениями по вопросам местного значения.

В условиях финансового кризиса и разработки единой системы антикризисных мер на региональном уровне потребовалась существенная корректировка основных направлений финансово-бюджетной политики. Так, областной бюджет Ростовской области на 2009 г. был скорректирован в сторону сокращения до-

ходной части бюджета на 15,6 млрд руб., а расходной – на 14,2 млрд руб. Это примерно седьмая часть ранее утвержденного бюджета. На половину уменьшился объем капитальных вложений в новые проекты, также был сокращен ряд областных и целевых программ. Вместе с тем одновременно была предпринята такая антикризисная мера, как создание резерва в 2 млрд руб. для погашения кредиторской задолженности, и практически не были затронуты все социальные программы. Данная политика проводится в рамках общей программы антикризисных мер Правительства РФ на 2009 г. и рекомендаций Минфина России субъектам Российской Федерации в проведении консервативной бюджетной политики. В частности, поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы в целях безусловного исполнения обязательств перед гражданами, выплаты заработной платы работникам бюджетной системы, оплаты первоочередных расходов, содействия занятости населения предполагает проведение ответственной бюджетной 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 бюджета субъекта Российской Федерации за счет снижения доходной базы местных бюджетов;
- осуществление мониторинга исполнения бюджетов муниципальных образований [5].

В Ростовской области на протяжении ряда лет проводится мониторинг основных показателей исполнения местных бюджетов на основе введенной дополнительной бюджетной отчетности, в том числе контролируется недопущение просроченных долгов местных бюджетов. В случае допущения такого долга областным законодательством предусмотрена возможность направления дотаций муниципальному образованию целевым образом на погашение долга. Кроме этого, в течение последних лет проводится регулярная оценка финансового состояния и качества управления бюджетами муниципальных образований по итогам финансового года на основе показателей, характеризующих динамику и структуру доходов местных бюджетов, бюджетную дисциплину и качество управления муниципальным долгом в муниципальных образованиях. По результатам оценки составляются индивидуальный рейтинг для каждого местного бюджета.

Если на федеральном и региональном уровнях к числу первоочередных антикризисных мер относятся реализация программ содействия занятости населения, меры социальной поддержки безработных граждан, а также поддержка реального сектора экономики, то на местном уровне антикризисные программы должны быть направлены в первую очередь на улучшение финансово-экономических основ местного самоуправления. А отсюда вытекает целесообразность существенного расширения прав муниципалитетов в области прежде всего налогового администрирования в части: изменения в более широких рамках ставок по местным

налогам; более гибкого использования льгот по данным налогам с прекращением практики установления льгот по местным налогам федеральным законодательством (или компенсации установленных таким образом льгот за счет федерального бюджета); предоставления права замены субъектам Российской Федерации дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальным образованиям дополнительными дифференцированными нормативами отчислений от любых федеральных, региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами; законодательного восстановления ставки отчислений от налога на прибыль организаций бюджетам муниципальных образований с целью создания им условий для налогового стимулирования привлечения инвестиций и обеспечения роста бюджетных доходов и др.

Из вышеизложенного можно констатировать, что полномасштабная реализация основных положений

муниципальной реформы, а также дальнейшее совершенствование ее налогово-бюджетных механизмов должны быть направлены на существенное повышение ее результативности, адаптации к специфическим особенностям отдельных регионов и распространение передового опыта в части выбора наиболее эффективной системы институтов местного самоуправления, организации межбюджетных отношений [6]. Ключевым вопросом реализации реформы местного самоуправления остается обеспечение финансовыми ресурсами расходных полномочий, что позволит создать прочную основу для перехода к среднесрочному финансовому планированию и к системе бюджетирования, ориентированной на результат, которые должны стать связующим звеном между приоритетами социально-экономического развития муниципальных образований и проведением ответственной финансовой политики на региональном и местном уровнях [7, 8].

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Иванова О.Б.* Территориальные финансы России: теория и методология. Ростов-н/Д, 2004.
2. *Рекомендации семинара-совещания руководителей финансовых органов субъектов Российской Федерации «Межбюджетные отношения в РФ в 2009–2011 гг.»*, г. Уфа, 29–31 мая 2008 г. // *Финансы*. 2008. № 6.
3. *Управление финансами территорий, ориентированное на результат* / Под ред. К.И. Таксира. М.: Финансы, 2006.
4. *Постановление Администрации Ростовской области от 03.08.2008 № 317 «Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ростовской области на 2008–2010 годы»*. Режим доступа: <http://www.minfinro.gsu.ru>
5. *Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год*. Режим доступа: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2009/03/19>
6. *Казаков В.В., Сотников А.С.* Управление развитием региональных комплексов и их финансовое обеспечение. Томск: Изд-во НТЛ, 2006. 204 с.
7. *Казаков В.В.* Современные подходы к управлению развитием муниципальных образований. Томск: Изд-во НТЛ, 2007. 214 с.
8. *Казаков В.В.* Управление развитием муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления. Томск: Изд-во НТЛ, 2005. 216 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 4 апреля 2009 г.