

Финансово-бюджетное положение муниципальных образований в посткризисный период

Мировой финансово-экономический кризис 2007-2009 гг. позади. О текущем периоде говорят как о посткризисном периоде, не исключая, однако, вероятности «второй волны» кризиса. Кризис серьезно сказался на экономике даже высокоразвитых стран, финансовые системы которых, как считалось, способны противостоять кризису. В России, где до кризиса наблюдался экономический рост, его последствия оказались менее жесткими. Однако можно смело утверждать, что кризис обострил существующие проблемы финансово-бюджетной системы нашей страны. Традиционно наиболее ярко эти проблемы проявляются на региональном и местном уровнях, в большей степени испытывающих нехватку финансовых ресурсов.

В современных условиях большинство российских муниципальных образований сталкиваются с такими типичными проблемами, как низкий уровень собственных доходов местных бюджетов; нехватка квалифицированных кадров для осуществления муниципального управления; отсутствие четких стратегических целей и приоритетов в социально-экономическом развитии соответствующих территорий [1].

До сих пор не достигнуто соответствие между финансовыми потребностями муниципальных образований, возникающими в связи с необходимостью решения вопросов местного значения, и закрепленными за ними источниками доходов. Только 2,5% муниципалитетов могут обеспечить свои расходные бюджетные обязательства полностью за счет собственных налоговых и неналоговых доходов [2].

Объем поступлений местных налогов (налога на имущество физических лиц и земельного налога) не обеспечивает финансовой самостоятельности муниципальных бюджетов. Основная часть их налоговых доходов по-прежнему формируется за счет отчислений от налога на доходы физических лиц, на регулирование порядка взимания которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния.

Большой объем в доходах муниципальных бюджетов составляют межбюджетные трансферты. Более 47% муниципальных образований имеют в доходах местных бюджетов долю межбюджетных трансфертов более 70%, а только 16% муниципалитетов – менее 10% [2]. Межбюджетные трансферты местным бюджетам, связанные с финансовым обеспечением собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в 2010 г. составили

913,0 млрд руб., или 46,3% общего объема собственных доходов местных бюджетов [1]. Это сильно ограничивает финансовую самостоятельность муниципальных образований и ставит их в зависимость от бюджетов вышестоящих уровней.

Мировой экономический кризис продемонстрировал зависимость доходной части ряда территориальных бюджетов от динамики общеэкономической конъюнктуры, вызванной ориентацией их экономики на отдельные отрасли – металлургию, машиностроение и т.п. Таким регионам и муниципалитетам следует проводить диверсификацию экономики, а также осуществлять иные мероприятия, направленные на сглаживание конъюнктурных колебаний доходной базы бюджетов [4].

Серьезной проблемой является дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований в зависимости от их типа. Напомним, что в рамках муниципальной реформы 2003 г. в России была сформирована двухуровневая муниципальная система, состоящая из муниципалитетов трех типов: поселений (городских и сельских), муниципальных районов, городских округов [5]. По данным мониторинга местных бюджетов по состоянию на 1 января 2011 г. Минфина РФ, в бюджетах городских округов аккумулируется 64,1% (517,3 млрд руб.) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,0% (209,6 млрд руб.) и лишь 9,9% (79,9 млрд руб.) – в бюджетах поселений [3].

Из этого следует, что наибольшая доля налоговых доходов концентрируется в настоящее время в бюджетах крупных, промышленно развитых муниципальных образований, которых всего несколько сотен по России. А самая многочисленная категория муниципальных образований – городские и сельские поселения – имеет низкий уровень налоговых доходов. При этом в большинстве бюджетов поселений основная доля расходов включает расходы на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплату заработной платы их работникам. В этих условиях органы местного самоуправления значительной части поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу [1].

Важным показателем исполнения местных бюджетов в условиях посткризисного состояния экономики является объем обязательств, к которым относятся кредиторская задолженность бюджетных учреждений и долговые обязательства муниципальных образований. Существенным риском при исполнении местных бюджетов является повышение в них уровня долговой нагрузки при недостатке собственных средств для финансирования собственных расходных обязательств. Однако в РФ по со-

стоянию на 1 января 2011 г. кредиторская задолженность местных бюджетов по сравнению с уровнем 2009 г. уменьшилась на 8,9 млрд руб. и составила 31,7 млрд руб. По отношению к общему объему произведенных расходов местных бюджетов в целом кредиторская задолженность на конец 2010 г. составляет 1,2 %, что можно оценить как допустимый уровень [3].

Влияние кризиса проявляется и в том, что в 2010 г. в целом по Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом. Объем произведенных расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов на 11,9 млрд руб. при запланированном дефиците 119 млрд руб. (аналогичные показатели 2009 года составляли 52,4 млрд руб. и 156,6 млрд руб.). По данным субъектов РФ, в общем количестве муниципальных образований, утвердивших местные бюджеты в 2010 г., 46,1% исполнены с профицитом, 50,9% – с дефицитом, у 3% муниципальных образований – с равенством доходов и расходов [6].

С проблемами и рискам во время кризиса, в частности, при привлечении дополнительных средств и заимствований, столкнулись муниципалитеты разных стран. Например, для поддержания местных властей во Франции в кризисный и посткризисный период парламент предпринял ряд шагов по усилению существующего контроля за системой финансов. По сравнению с французской муниципальной системой, в России местные органы власти менее самостоятельны, особенно это касается финансовой и налоговой сфер. В России федеральные власти вынуждены перераспределять доходы регионов «от сильных к слабым», а такой подход, как известно, лишает муниципалитеты стимулов к самостоятельному увеличению доходов на местном уровне [7].

В аспекте рассматриваемых проблем показателен антикризисный опыт Германии. Если в США и Великобритании во время кризиса основной упор делался на поддержку банков, то в Германии из выделенных на борьбу с кризисом сумм 17 млрд евро были направлены именно в местные бюджеты (на строительство дорог, школ, больниц и т.п.) [8].

Итак, в период оздоровления экономики и перехода на траекторию устойчивого развития одной из главных проблем местного самоуправления в России является недостаточность его собственной доходной базы и несовершенство механизма формирования и исполнения местных бюджетов.

В посткризисных условиях развития экономики особое значение имеет создание рычагов и стимулов для повышения эффективности управления бюджетами на местном уровне. При этом эффективность проводимой социально-экономической политики на местах зависит, в первую очередь,

от финансовой базы местных органов самоуправления.

Приоритетом бюджетной политики Российской Федерации в сфере взаимодействия с регионами и муниципальными образованиями остается необходимость внедрения передовых технологий в практику управления бюджетным процессом, обеспечивающих эффективное и качественное предоставление бюджетных услуг.

С этой целью в 2012 г. будет продолжена поддержка реализации субъектами РФ региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов. Стимулирование вышеуказанных преобразований на региональном уровне способствует повышению финансовой устойчивости субъектов РФ и входящих в их состав муниципальных образований, а также повышению эффективности бюджетных расходов [4].

Несмотря на наблюдающееся посткризисное восстановление экономики и некоторое увеличение собственной доходной базы региональных и муниципальных бюджетов, исполнение расходных обязательств большинства из них в значительной степени будет зависеть от финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов. Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется в основном из бюджетов субъектов РФ; в федеральном бюджете предусматриваются средства только на финансовое обеспечение отдельных категорий муниципальных образований (ЗАО, наукоградов и некоторых других). При этом следует учитывать, что в региональных бюджетах большинства субъектов РФ недостаточно собственных доходов для обеспечения сбалансированности местных бюджетов, в том числе необходимых для оказания дополнительной финансовой помощи муниципальным образованиям, имеющим низкий уровень налогового потенциала, депрессивным муниципалитетам, моногородам.

В федеральном бюджете не предусмотрено выделение средств бюджетам субъектов РФ в целях оказания ими целенаправленной финансовой помощи бюджетам указанных муниципалитетов по обеспечению сбалансированности местных бюджетов и формированию в их структуре бюджетов развития. В связи с этим, финансово-бюджетное положение муниципальных образований в значительной степени в 2012-2014 гг., как и в предыдущие посткризисные годы, будет зависеть от финансовых возможностей самих субъектов РФ, размеров межбюджетных трансфертов и налоговых доходов, передаваемых из бюджетов субъектов РФ местным бюджетам, а также эффективности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований.

Финансовое положение территориальных бюджетов в среднесрочной перспективе характеризуется рядом рисков, что требует примене-

ния дополнительных инструментов для их предупреждения или сглаживания негативных последствий.

Как отмечает главный консультант аппарата Комитета Государственной Думы РФ по вопросам местного самоуправления В.В. Волков, в области межбюджетных отношений необходимо продолжить работу по достижению оптимального баланса между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для экономического роста и увеличения налогового потенциала субъектов РФ и муниципальных образований и снижению уровня их дотационности [1]. Следует повысить роль и значение межбюджетных трансфертов, имеющих долгосрочный инвестиционный характер, направляемых на формирование структурных сдвигов в региональной экономике и повышение налогового потенциала отдельных муниципалитетов.

В целом, решение вопросов об увеличении доходной базы местных бюджетов и создание стимулов для органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала муниципальных образований являются необходимыми условиями для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития муниципальных образований в посткризисный период.

Библиографический список

1. Волков В.В. Федеральная финансовая поддержка муниципалитетов в 2012–2014 гг. // Практика муниципального управления. 2011. № 12. С. 12-25.
2. Заключение Счетной палаты на проект бюджета 2011-2013 гг. URL: <http://protown.ru/information/hide/6367.html>.
3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2011 года (период мониторинга – 2010 год). URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2011/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_za_2010_god.pdf.
4. Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов. URL: СПС «Консультант Плюс», 2012.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. URL: СПС «Консультант Плюс», 2012.
6. О некоторых результатах мониторинга местных бюджетов РФ // Финансы. 2011. № 5. С. 24-29.
7. Реформа государственного сектора: диалог Россия – Франция. Report from the Post-Crisis World Institute Website. URL: <http://www.imodev.org/russie/report-from-the-post-crisis-world-institute-russian-12-11-10-.pdf>.
8. Абатуров В. Азиатское притяжение Германии // Экономическое обозрение. URL: <http://review.uz/ru/article/158>.