

ИННОВАЦИИ ТЕОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ

Е.А. Качанова

Цель данной публикации – обобщение ряда положений муниципального финансового менеджмента, вытекающих из практики реализации реформы местного самоуправления в РФ в части ее финансово-экономических основ. Автор, основываясь на анализе бюджетов муниципальных образований городских округов и муниципальных районов в дореформенный и переходный периоды, указывает на существенные преобразования – инновации в теории управления муниципальными финансами. Структурированные по пунктам положения теоретических и методологических основ муниципального финансового менеджмента призваны на этапе завершения переходного периода реформы ликвидировать негативные последствия ее реализации, несоответствия желаемых целей и полученных результатов. Предлагаемые инновации теории позволят внести коррективы в нормативно-правовую базу РФ, регионов и муниципалитетов, практику деятельности органов местного самоуправления для оптимизации бюджетного процесса на локальной территории в интересах большинства населения.

Реализации реформы общих принципов организации местного самоуправления в РФ изначально предполагала усиление фискальной децентрализации в рамках федеративного бюджетного устройства для роста качества публичных благ, предоставляемых населению локальной территории. В современных условиях завершения переходного периода реформы мы можем говорить о позитивных и негативных последствиях реализации финансовых направлений реформы как наиболее важных для скорейшего устранения существующих пробелов или продления переходного периода. В целях внесения изменений в нормативно-правовую базу процесса трансформации финансовых основ местного самоуправления следует, на наш взгляд, первоначально

рассмотреть и утвердить принципиально новые положения муниципального финансового менеджмента.

Проведенный автором анализ 2 типов муниципальных образований в период с 2005 по 2008 гг. [5] позволяет выделить ряд положений, отражающих реальную ситуацию реформирования на территории.

Так, **практика локального бюджетирования в городских округах** при реализации новаций бюджетного и налогового законодательства, по мнению автора, является наиболее благополучной. Это обусловлено экономической специализацией территорий и соответствующей численностью населения. Все рассматриваемые муниципалитеты на момент завершения 3-го года реформы имеют следующие сходные черты:

– одновременно с годовым бюджетом действует перспективный финансовый план, рассчитанный на 3 года (столицы субъектов РФ имеют также и стратегический план социально-экономического развития на 15 лет, применяемый в бюджетном планировании);

– все муниципальные образования внедрили в бюджетный процесс основные инновации бюджетного законодательства, бюджетной отчетности, включая формы и методы муниципального финансового контроля (счетная палата, контрольно-ревизионное управление, контрольно-счетная палата в составе представительных органов);

– структура доходов бюджетов городских округов имеет сходную иерархию источников: налоговые доходы – до 55%; неналоговые доходы (от использования муниципального имущества и иные) – до 8-11%; безвозмездные поступления – до 29-40%; доходы от предпринимательской и иной, приносящей доходы деятельности – до 4-8% от совокупных доходов;

– наибольший объем среди налоговых доходов дают отчисления от федеральных

налогов — НДФЛ, доходы от специальных налоговых режимов;

— доля местных налогов в современных условиях составляет 10-13% от всех доходов бюджета;

— объем собственных доходов бюджета городского округа (без учета субвенции на реализацию государственных полномочий) составляет 70-85%;

— в структуре межбюджетных трансфертов преобладают субвенция и субсидия;

— приоритеты расходов бюджетов по функциональной классификации одинаковы и имеют следующую иерархию: образование, здравоохранение и спорт, ЖКХ, национальная экономика, социальная политика;

— все бюджеты имеют стабильный и достаточно высокий объем бюджетных инвестиций в инфраструктуру территорий — от 5% до 25% всех расходов;

— исполнение бюджетов городских округов иллюстрирует исполнение по доходам свыше 100% и исполнение по расходам ниже 100% (до 87%);

— планируются проекты бюджетов с дефицитом в пределах установленного лимита, но исполняются, как правило, с профицитом или значительно сниженной по итогам суммой дефицита;

— все муниципальные образования имеют муниципальный долг по предоставленным муниципальным гарантиям, произведенным займам, объем которого вырос с 2005 г. по 2008 г. от 2 до 5 раз;

— все муниципалитеты формируют в составе бюджета резервные фонды для финансирования непредвиденных расходов до 2% от совокупных расходов;

— все анализируемые городские округа финансируют городские целевые программы — до 11-13 ежегодно на сумму до 10% от совокупных расходов бюджета.

Подводя итоги анализа локального бюджетирования на территории муниципальных районов можно выделить сходные тенденции и трудности органов местного самоуправления в секторе муниципальных финансов при реализации реформы местного самоуправления:

— высокая зависимость районного бюджета от межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ и сходная иерархия источников доходов: налоговые — около 20%; неналоговые — от 0,5 до 3%; безвозмездные поступления — 70-80% от совокупных доходов; доходы от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности, в основном, за счет бюджетных учреждений — около 1%;

— в структуре межбюджетных трансфертов как основного источника бюджета района на современном этапе преобладает субвенция, затем следуют дотация и субсидия;

— в составе налоговых доходов по объему поступлений значимым является НДФЛ;

— низкая доля или отсутствие закрепления местных налогов (для всех муниципальных районов характерно закрепление местных налогов в качестве доходной базы за бюджетами поселений);

— в ходе осуществления реформы собственные доходы бюджетов муниципальных районов существенно сократились, их доля в современных условиях не превышает 50-60% от совокупных доходов;

— лучшее финансовое положение фиксируется у тех бюджетов муниципальных районов, где законодательством субъекта РФ закреплены частично доли федеральных и региональных налогов;

— сходная иерархия расходов бюджета муниципального района и увеличение в динамике ассигнований на социальную инфраструктуру: образование; межбюджетные трансферты для поселений; здравоохранение, спорт; национальная экономика и ЖКХ;

— низкая доля или отсутствие бюджетных инвестиций (фиксируются только у 2 бюджетов — 12,5-1,7% от расходов);

— наличие дефицита бюджета по проекту и профицита по итогам фактического исполнения (до 4% от доходов);

— наличие муниципального долга, возникающего по привлеченным кредитам и выданным гарантиям, его рост за период реализации реформы фиксируется примерно в 1,5 раза;

– формирование в составе бюджета резервного фонда в объеме до 1% от всех расходов на финансирование непредвиденных ситуаций;

– межбюджетные отношения на уровне муниципального района реализуются через финансирование межбюджетных трансфертов (в основном, дотаций и субсидий) в пользу бюджетов поселений, напрямую через бюджет или через формирование районных фондов финансовой поддержки поселений, софинансирования социальных расходов. Доля межбюджетных трансфертов составляет до 14-20% от всех расходов. В условиях переходного периода реализации реформы, как правило, для всех муниципальных районов характерна передача большей части расходных полномочий поселений по решению вопросов местного значения органам местного самоуправления муниципального района через перечисление субвенции от поселений;

– программно-целевое финансирование используется не активно и не во всех муниципальных районах, в лучшем случае финансируется от 3 до 6 целевых муниципальных программ на сумму до 1,5% от расходов бюджета;

– органы местного самоуправления всех анализируемых районов достаточно активно через бюджет регулируют социально-экономические процессы на территории через предоставление субсидий, бюджетных кредитов, отсрочек и рассрочек платежей организациям и предпринимателям, значимым для района; социальных выплат отдельным категориям населения (работники бюджетного сектора, социально незащищенные и др.);

– отсутствие наработанных процедур формирования среднесрочного бюджета, его прозрачности и подотчетности (только 2 района формируют перспективный финансовый план с 2007 г.; Счетная палата и независимая экспертиза бюджетных документов действуют только в 1 районе).

Теперь подробнее остановимся на инновациях управления муниципальными фи-

нансами практики локального бюджетирования методологического плана.

1. В условиях перехода на стратегическое социально-экономическое развитие территорий и среднесрочное финансовое планирование инновацией для формирования стратегии муниципального образования является отказ от статистического подхода, преобладающего в прошлом, и использование прогнозного, в том числе на базе постановки и оценки локального бюджетирования. Сейчас мониторинг социально-экономического состояния и формирования стратегии развития муниципалитета ведутся от случая к случаю. Одной из важнейших проблем является отсутствие связи между управлением и бюджетным планированием. Бюджетирование следует рассматривать как часть финансового планирования в бюджетной сфере конкретного муниципального образования. Бюджет выступает инструментом рыночного хозяйствования в муниципальном управлении.

Под локальным бюджетированием следует понимать организацию процесса формирования и исполнения местного бюджета муниципального образования с учетом его исходной экономической базы, сложившихся исторических и социально – психологических условий формирования и развития.

Научная новизна и полезность применения подобного термина, на наш взгляд, может состоять в следующем:

– использование категории «локальное бюджетирование» отражает специфику уровня локальной территории по сравнению с иными уровнями бюджетной системы, позволяет учитывать осуществляемое реформирование бюджетного сектора при развитии рыночных отношений, использование метода бюджетирования по результатам;

– анализ зарубежной теории и практики локального бюджетирования в разных типах муниципальных образований России позволяют предложить методику локального бюджетирования в условиях проводимой реформы местного самоуправления;

— методика использования локального бюджетирования позволит вывести методы оптимизации формирования и исполнения местного бюджета для эффективного социально-экономического развития территории;

— постанова локального бюджетирования предполагает первоначальное использование модели анализа условий развития территории (налоговый потенциал, оценка доходности местного бюджета, оценка качества жизни на территории, структуры управления бюджетным процессом через деятельность органов местного самоуправления и др.).

2. К структуре и методам управления муниципальными финансами на конкретной территории следует применять экономический анализ, так как именно финансовые ресурсы местного самоуправления определяют процессы социально-экономического воспроизводства на территории. Экономический анализ показывает связь состава и объемов муниципальных финансов с экономической специализацией территории, структурой муниципальной экономики, формами организации хозяйствующих субъектов, занятостью населения.

Ресурсной базой муниципального образования выступают экономические и финансовые ресурсы территории. На базе их анализа формируются управленческие технологии использования ресурсной базы, определяется статус муниципального образования, планируется стратегия развития муниципального образования.

3. В РФ наблюдается вертикальный фискальный разрыв между уровнями власти, он выражается в том, что муниципальные образования имеют меньше доходов, чем иные уровни власти и управления, и в динамике их доходные источники и полномочия уменьшаются. Этот процесс снижает фискальную автономию и финансовую самостоятельность местной власти, забирает у них рычаги воздействия на экономическую базу территории. Следует прямо сказать, что способность местного самоуп-

равления как публично-правового образования осуществлять свои функции зависит не от качества их работы, а от передачи им вышестоящим уровнем дополнительных отчислений от налоговых доходов или финансовой помощи. То есть практически 95% муниципальных образований в РФ с учетом положений Бюджетного законодательства являются не самодостаточными. Кроме того, в ходе реализации реформы местные бюджеты демонстрируют тенденцию к снижению реальной бюджетной самообеспеченности.

Для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в бюджетном процессе следует применять категории «финансовая самостоятельность» и «финансовая зависимость» как комплексные показатели, отражающие возможность местной власти реально использовать существующие источники мобилизации доходов в местную казну или лоббировать различные виды финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Поскольку межбюджетные трансферты присутствуют в том или ином объеме во всех местных бюджетах следует разделять целевую и нецелевую финансовую помощь используемую на финансирование вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий.

Трансферты, поступающие в местный бюджет, можно разделить по степени их самостоятельности и зависимости их объемов и целей от нужд местного самоуправления, а значит и по значимости получения. Трансферты не следует относить к собственным доходам, так как компетенция органов местного самоуправления на них не распространяется.

4. Следует уточнить термин «собственные доходы местных бюджетов» в теории и современном российском законодательстве, к ним могут относиться только доходы, полученные вследствие принятия самостоятельных решений. Доля собственных доходов в местном бюджете является символом их автономии и их финансовой самостоятельности. То есть, межбюджетные трансферты

всех видов и налоги, закрепленные вышестоящими уровнями власти, передаваемые по решению субъектов РФ, нельзя включать в собственные. Действительно собственными являются только местные налоги и сборы, доля которых в местном бюджете очень мала.

Для реального роста закрепленных на долговременной основе доходов на следующем этапе реформы необходимо существенно расширить права субъектов РФ по передаче дифференцированных нормативов, закрепленных за их уровнем федеральных и региональных налогов в местные бюджеты. Одновременно увеличить полномочия органов местной власти в области налогового администрирования.

5. Количество муниципальных образований и местных бюджетов в РФ должно увеличиться, но с учетом территориального расселения населения в регионе и единства инфраструктуры. Местное самоуправление должно быть максимально приближено к населению, хозяйствующим субъектам, общественным организациям. Они должны иметь возможность влиять на действия органов местной власти и оценивать их деятельность. Важнейшие муниципальные услуги и муниципальную инфраструктуру необходимо содержать на территории за счет местного бюджета, куда экономические субъекты отчисляют налоги и сборы.

На территории любого региона необходимо провести мониторинг реализации финансовых направлений реформы и выявить эффективность создания сети местных бюджетов с целью устранения балласта в виде бюджетов, на 90% состоящих из перераспределенной финансовой помощи и содержащих сами органы местного самоуправления.

6. Субъект Российской Федерации может регулировать асимметрию или неравномерность развития муниципальных образований на территории через межбюджетное выравнивание или кредитное выравнивание. На территории муниципального образования необходимо развитие финансово-кредитного сектора в виде банковской

инфраструктуры. Могут применяться следующие виды кредитного выравнивания муниципальных образований: вертикальное – через прямое открытие филиалов или иных структурных подразделений кредитных организаций; горизонтальное – через развитие банковской инфраструктуры на уровне муниципалитета (интернет-банкинг, микрокредитование, внедрение новых платежно-расчетных инструментов). В сельских поселениях могут создаваться кредитные кооперативы, общество взаимного кредитования, ломбарды.

7. Снижение объема инвестиций (капиталовложений) из местного бюджета не всегда является плохим фактором, так как существенно не влияет на процессы экономического роста, содержания социально-экономической инфраструктуры. Инвестиции могут финансироваться за счет других бюджетов или за счет средств коммерческих организаций, иностранных инвесторов. Поэтому инвестиционная активность на местном уровне не всегда обязательна.

Органы местного самоуправления могут использовать разные формы бюджетных инвестиций: прямые – через финансирование средств из местного бюджета в обновление и модернизацию местной инфраструктуры; не прямые – через предоставление муниципальных гарантий и субсидирования процентной ставки банков коммерческим и некоммерческим организациям территорий.

8. Естественные монополии в сфере муниципальной экономики могут быть приватизированы. Так как сами муниципальные унитарные предприятия (МУПы) являются рыночной формой предоставления муниципальных услуг, они могут на базе акционерной или иной собственности выставлять плату за свои услуги, коммунальные платежи и сборы с сохранением возможности регулирования их тарифов территориальными властными структурами в интересах населения.

Хотя в РФ существует опасность приватизации МУПов, исходя из сложившейся

практики и стиля государственного управления; передела муниципальной собственности с целью ее бесконтрольной эксплуатации в частных целях; возможность установления монопольных цен на свои услуги; возможность отказа от предоставления ряда жизненно важных муниципальных услуг.

9. Исходя из основ теории управления муниципальными финансами, у органов местного самоуправления меньше экономических возможностей взимать налоги, чем коммунальные платежи и сборы за конкретные муниципальные услуги. Поэтому необходимо создать механизм взимания коммунальных платежей и сборов как более целевого и прозрачного источника доходов местного бюджета, повысить их долю в общих доходах бюджета

10. При реализации всех новаций в реформировании местного самоуправления и его финансовых основ необходимо учитывать особенности российской ментальности (в том числе в разрезе локальных территорий: регион; провинция и столица; северные и южные территории и другое),

препятствующие или модифицирующие реализацию законов и нормативных актов. Например, негативное отношение к процессам приватизации объектов муниципального имущества; нежелание уплачивать целевые местные сборы и платежи.

Список литературы

1. Европейская хартия местного самоуправления // Вестн. МИД СССР. 1990, № 19.
2. Бюджетный кодекс РФ. Федеральный закон РФ № 145 от 17.12.04 .М. : Элит, 2005, 156 с.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года // Российская газета. 2003. 18 октября.
4. *Твердохлебов В.Н.* Местные финансы. М.: Госиздат, 1928. 305 с.
5. *Качанова Е.А.* Анализ практики локального бюджетирования в муниципальных образованиях РФ при реализации реформы местного самоуправления : монография. Екатеринбург : УраГС, 2008. 128 с.