

НОВЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Б. Р. Красницкий,

*АНО «Российская академия предпринимательства», Москва, Россия
105005, Москва, ул. Радио, д.14*

В статье рассматривается сложившаяся ситуация в области регулирования полномочий по формированию доходной части бюджетов муниципальных образований, а также приведен анализ реформы местного самоуправления. Рассмотрены направления развития системы финансового обеспечения местных бюджетов, которые будут способствовать удовлетворению различных потребностей местных сообществ.

Ключевые слова: муниципальное образование, органы местного самоуправления, доходные полномочия, расходные обязательства, местные налоги, трансферт.

Сведения об авторе: Борис Романович Красницкий, аспирант, АНО «Российская академия предпринимательства», Россия.

Контакты: Борис Романович Красницкий, 3xboris@mail.ru

Для ссылки: Красницкий Б. Р. Новые финансовые инструменты органов местного самоуправления // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4(20). С. 126–129.

NEW FINANCIAL INSTRUMENTS OF LOCAL GOVERNMENT

B. R. Krasnickij,

Russian Academy of Entrepreneurship, Russian Federation

This paper examines the current situation in the regulation authority for the formation of the revenue side of the budgets of municipalities, as well as an analysis of local government reform. The directions of development of the system of financial support of local budgets, which will help to meet the different needs of local communities.

Keywords: municipality, local governments, revenue authority, expenditure commitments, local taxes, transfers.

Information about the author: B. R. Krasnickij, Postgraduate, Russian Academy of Entrepreneurship, Russian Federation.

Contacts: B. R. Krasnickij, 3xboris@mail.ru

Reference: Krasnickij B. R. New financial instruments of local government. MIR (Mod. innov. razvit.), 2014, no. 4 (20), pp. 126–129.

Важнейшей целью проводимой реформы местного самоуправления начавшейся в 2006 году, является законодательное обеспечение местных бюджетов закрепленными на постоянной основе достаточными налоговыми и неналоговыми доходами. Такое закрепление доходов предусмотрено главой 9 Бюджетного Кодекса РФ (доходы местных бюджетов). Кроме того Бюджетный Кодекс устанавливает основные принципы и подходы к механизму закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от региональной части федеральных и региональных налогов так, как это практикуется во многих экономически развитых странах в рыночных условиях [8, с. 682–686].

Эти меры создают определенные гарантии получения бюджетами муниципальных образований

дополнительного стабильного дохода [4, с. 296]. Однако, вместе с тем, эти нормы, с учетом поправок и дополнений действуют и обеспечивают местные бюджеты стабильными доходами почти 8 лет, но до сих пор являются предметом широкого обсуждения и критики, как нормы не позволяющие обеспечить органы местного самоуправления (далее ОМСУ) достаточными средствами для исполнения своих расходных обязательств и, соответственно, обеспечить финансовую самостоятельность [5, с. 135–150].

Так аналитическое управление Аппарата Совета Федерации¹ приводит данные, что фактические расходы местных бюджетов в 2012 году можно оценивать в сумме 5 трлн. руб. (8,1% к ВВП). Однако доходы муниципалитетов составили 3,1 трлн. руб. (5% к

¹ Доклад «Об эффективности принятых Правительством Российской Федерации мер, направленных на повышение бюджетной обеспеченности местных бюджетов» Москва [Электронный ресурс]. – URL: <http://council.gov.ru/media/files/41d497f8252358effe01.pdf> (дата обращения: 15.03.2014 г.).

ВВП). Легко посчитать, что местные бюджеты нуждаются в увеличении доходов минимум на 2 трлн. руб.

Проведенной Счетной палатой Российской Федерации проверкой, установлено, что лишь 2,5% муниципальных образований могут обеспечить свои расходные обязательства за счет налоговых и неналоговых доходов.

Не отрицая полностью такие замечания нельзя с ними согласиться или принять их за исключительно достоверные сведения по следующей причине: в России нет достаточно объективной методики оценки объема расходных обязательств бюджетов всех уровней, в том числе и местных. Для создания методики оценки расходных обязательств местных бюджетов необходимо сформировать стандарты муниципальных услуг и нормативы финансовых затрат на их предоставление. Только при наличии таких стандартов и финансовых нормативов можно говорить об объективной оценке обеспеченности местных бюджетов доходами в достаточном объеме.

Вместе с тем мы не отрицаем, что местные бюджеты испытывают недостаток доходов и, что на весьма низком уровне находится финансовая самостоятельность ОМСУ. Это можно обосновать не только прямым расчетом (весьма сомнительным) как это сделали вышеуказанные эксперты, но и действием системных косвенных факторов [2, с. 370–373].

Таковыми косвенными факторами являются, например, рост муниципального долга и кредиторской задолженности, что говорит о недостатке собственных доходов для исполнения принятых расходных обязательств в течение текущего бюджетного года [3, с. 1434–1437].

По состоянию на 1 января 2013 года произошло увеличение кредиторской задолженности на 16,3% с 13,5 млрд. рублей (по состоянию на 1 января 2012 года) до 15,7 млрд. руб. Наибольший объем кредиторской задолженности приходится на местные бюджеты Краснодарского края – 2,7 млрд. руб. или 16,9% от общего объема кредиторской задолженности, Московской области – 1,8 млрд. руб. или 11,4% и Ульяновской области – 1,6 млрд. руб. или 10,0%.

Долговые обязательства муниципальных образований в 2013 году возросли на 17,6% с 245,3 млрд. руб. (по состоянию на 1 января 2013 года) до 288,4 млрд. руб. Основной объем долговых обязательств приходится на бюджеты городских округов – 235,3 млрд. руб. (81,6% от местных бюджетов). Долговые обязательства муниципальных районов составили 45,8 млрд. руб. (15,9%) и поселений – 7,3 млрд. руб. (2,5%).

В 2013 году объем долговых обязательств муниципальных образований составил 11,8% от собственных доходов местных бюджетов.

Кроме всего прочего сложившееся состояние обеспечения местных бюджетов доходами связано с рядом объективных причин. Так, очевидной проблемой является дифференциация социально-экономического развития муниципалитетов в зависимости от их типа. В соответствии с данными Минфина России, в бюджеты городских округов поступает 61% (570,5 млрд. руб.) налоговых доходов, в бюджеты муниципальных районов – 28% (263 млрд. руб.) и 10,9% (102 млрд. руб.) – в бюджеты поселений.

Таким образом, в бюджетах крупных промышленно развитых муниципальных образований аккумулируется наибольшая часть налоговых доходов, а самая многочисленная категория муниципальных образований (поселения) имеет незначительный объем налоговых доходов.

Как отмечает Дементьева О.А. «в отсутствие на федеральном уровне правового регулирования порядка оказания местным бюджетам целевой и нецелевой финансовой помощи, установления критериев закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных налогов органы государственной власти субъектов Федерации устанавливают правовые нормы самостоятельно в соответствии со своими критериями. Это привело к значительному расширению бюджетных прав субъектов Федерации в отношении муниципальных образований» [1]. В соответствии с данными Минфина России, доходы муниципальных бюджетов от налогов, которые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации были переданы на местный уровень в 2013 году составляют 63,4 млрд. руб. или 6,1% от общего объема налоговых доходов¹. Отсутствие законодательного требования об обязательном установлении нормативов отчислений от налогов приводит к тому, что из 83 субъектов РФ такие нормативы установили только 72. Сложившаяся практика выделения целевой и нецелевой финансовой помощи свидетельствует о том, что субъекты Федерации зачастую исходят из возможностей собственного бюджета, а не из потребностей муниципальных образований, что в конечном итоге приводит к нестабильности финансового обеспечения местных бюджетов и невозможности осуществлять долгосрочные инвестиционные проекты [8, с. 682–686].

В результате нецелевая финансовая помощь, которой ОМСУ могут распоряжаться самостоятельно, хоть и составляет большую долю, но применяется не во всех субъектах. В отдельных субъектах

¹ Мониторинг местных бюджетов за 2013 г. Москва [Электронный ресурс]. – URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения: 15.03.2014 г.).

преобладает целевая финансовая помощь. Это серьезно снижает самостоятельность ОМСУ так как вынуждает направлять средства финансовой помощи на приоритеты, определяемые субъектами Федерации. Кроме того, ОМСУ вынуждены на эти цели направлять свои собственные доходы отвлекая их от собственных нужд.

Также необходимо отметить, что, хоть, на данный момент «нефинансируемые мандаты» не существуют, но государственные полномочия, переданные на местный уровень, обеспечены финансовыми ресурсами не в полном объеме¹. В результате чего ОМСУ занимаются не вопросами местного значения, а исполнением государственных полномочий при этом часто отвлекают свои собственные средства для целей надлежащего исполнения переданных им полномочий.

В сложившейся ситуации, в целях достижения финансовой самостоятельности ОМСУ предлагается законодательно закрепить пропорции в межбюджетных трансфертах таким образом, чтобы целевая финансовая помощь составляла не более 25% от общего объема финансовой помощи местным бюджетам.

Правительством Российской Федерации за 2012–2013 годы был предпринят ряд мер, способствующих увеличению доходной части местных бюджетов. Однако сразу стоит отметить, что на наш взгляд данные меры являются недостаточными и даже близко не обеспечивают финансовую самостоятельность ОМСУ [7, с. 87]. Вот основные из них.

Федеральным законом от 25.06.2012 № 94-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее Закон № 94-ФЗ) установлено, что 100% доходов от налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов.

По данным УФНС Ханты-Мансийского АО, принятые изменения уже достойно оценены представителями малого бизнеса, что подтверждается количеством выданных патентов с начала 2013 года. Так, по состоянию на 01.07.2013 налоговыми органами округа выдано свыше 4 600 патентов по новой системе налогообложения, для сравнения – за 2012 год было выдано немногим более 2400 патентов индивидуальным предпринимателям, применявшим УСН на основе патента. Поступле-

ние доходов от выдачи патентов в местные бюджеты за 1 полугодие 2013 года составило 32,1 млн. руб. Это в 5 раз больше показателя аналогичного периода 2012 года по ранее применяемой УСН на основе патента, который зачисляется в бюджет субъекта Российской Федерации².

Расчетное увеличение доходной базы бюджетов муниципальных образований в результате этой меры составляют от 1 млрд. до 2,3 млрд. рублей в год.

Также в соответствии с Законом № 94-ФЗ будут увеличены поступления от единого сельскохозяйственного налога. С 1 января 2013 года в бюджеты поселений и муниципальных районов данный налог зачисляется по нормативу 50%, а в бюджеты городских округов 100%.

С 1 января 2013 года зачислению в бюджеты муниципальных образований подлежат денежные взыскания за несоблюдения правовых актов принятых этими муниципальными образованиями. Как ожидается, данная мера позволит увеличить доходы местных бюджетов на 1 млрд. руб.

Кроме того, с 1 января 2013 года включение в число объектов обложения земельным налогом, земельных участков, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд, должно увеличить доходную часть местных бюджетов на 3 млрд. руб.

С 1 января 2014 года за бюджетами городских округов закрепляются доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды таких земельных участков и доходы от их продажи [6, с. 177]. Таким образом, дополнительные доходы городских округов должны составить 15,6 млрд. руб.

Также в 2014 году на региональном уровне должны быть установлены дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, средства от которых будут направляться в муниципальные дорожные фонды. Прогнозная оценка поступлений от этих новаций составляет – 41,9 млрд. руб. Необходимо отметить, что на налоговую базу от этих налогов ОМСУ могут оказывать непосредственное влияние и, таким об-

¹ Заключение счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2010 год (утверждено Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 29 августа 2011 года № 40К (807)).

² Источник: <http://www.r86.nalog.ru/ns/4211946/>

разом при определенных усилиях ожидаемые поступления могут значительно увеличиться.

В 2016 году в бюджеты муниципальных образований будет зачисляться плата за негативное воздействие на окружающую среду (в бюджеты городских округов и муниципальных районов – 55%). При этом дополнительные доходы от указанной меры, оцениваются в 3,8 млрд. руб.

Таким образом, в результате вышеперечисленных, а также иных мер, доходы местных бюджетов будут увеличены на 385 млрд. руб.

Будут ли играть эти меры важную роль? В целом они не покрывают потребность ОМСУ в финансовых ресурсах, но это новые инструменты в их руках, с помощью которых можно увеличить доходную базу муниципальных образований.

Список литературы

1. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2.
2. Fedorova I. Ju., Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 9. P. 370–373.
3. Fedorova I. Ju., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems // Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. (17), № 10. P.1434–1437.
4. Федорова И.Ю. Этапы, содержание и проблемы реформы в бюджетном секторе экономики Российской Федерации. // Путеводитель предпринимателя. Научно-практическое издание: Сборник научных трудов. XVII. М.: Российская академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2012. С. 296.
5. Седова М.В., Сеницына Е.В. Формирование интегрированной среды управления государственным финансами // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России: Сборник научных трудов. Выпуск XXXVII. М.: Российская Академия предпринимательства. Агентство печати «Наука и образование», 2013. С. 135–150.
6. Федорова И.Ю. Механизм управления финансами некоммерческих образовательных организаций // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов». Выпуск XXXV. М.: Российская академия предпринимательства, 2013. С. 177.
7. Федорова И.Ю. Новый финансовый механизм управления временно свободными бюджетными средствами // Ученые записки: «Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов». Выпуск XXXIV. М.: Российская академия предпринимательства, 2013. С. 87.
8. Stokov A. I. The Methodological Aspects of Assessing the Attractiveness of Investments Made into Financial Assets and Real Projects // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 10. P. 682–686.

References

1. Dementieva O.A. Compliance with the resources of local budgets of local government powers: the declaration and reality // Law and Economics. 2013. № 2.
2. Fedorova I. Ju., Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 9. P. 370–373.
3. Fedorova I.Ju., Dudin M.N., Ljasnikov N.V., Kuznecov A.V. Innovative Transformation and Transformational Potential of Socio-Economic Systems// Middle East Journal of Scientific Research. 2013. Vol. (17), № 10. P.1434–1437.
4. Fedorova I.Ju. Stages, content and reform issues in the public sector of the Russian economy. MM: // Guide entrepreneur. Scientific-practical publication: Proceedings of the. XVII. M.: Russian Academy of Entrepreneurship. News Agency «Science and Education», 2012. 296 p.
5. Sedov M.V., Sinitsyn E.V. Development of an integrated environment management of public finances // Scientific Notes: The role and place of civilized business in the Russian economy: Proceedings of the. Issue XXXVII. M.: Russian Academy of Entrepreneurship. News Agency «Science and Education», 2013. S. 135–150.
6. Fedorova I.Ju. The mechanism of the financial management of non-profit educational organizations // Scientific notes: The role and place of civilized business in the Russian economy. Collection of scientific works. Issue XXXV. M.: Russian Academy of Entrepreneurship, 2013. P.177.
7. Fedorova I.Ju. New financial management mechanism temporarily available funds // Scientific notes: The role and place of civilized business in the Russian economy. Collection of scientific works. Issue XXXIV. M.: Russian Academy of Entrepreneurship, 2013. 87 p.
8. Stokov A. I. The Methodological Aspects of Assessing the Attractiveness of Investments Made into Financial Assets and Real Projects // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 10. P. 682–686.