



- allbest.ru/economy/00019884_0.html (дата обращения: 21.05.2010).
- ² Конституция Российской Федерации (с внесенными в нее поправками от 30.12.2008) // Рос. газ. 2009. 21 янв. С. 218.
 - ³ См.: Гусев С.И., Швецов Ю.Г. Бюджетная реформа: взгляд с позиции региона / С.И. Гусев, Ю.Г. Швецов // Финансы. 2007. № 8. С. 9–10.
 - ⁴ См.: Иванов А.И. Реформирование органов местного самоуправления и построение межбюджетных отношений / А.И. Иванов // Финансы, 2002. № 12. С. 16–19.
 - ⁵ См.: Шадрина О.В. Экономическая самостоятельность

муниципальных образований в системе межбюджетных отношений: автореф. дисс. ... канд. экон. наук.: 08.00.01: защищена: 12.10.2006 / Шадрина Ольга Владимировна; Ин-т по переподготовке и повышению квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук Уральск. гос. ун-та; Науч. руководитель А.Г. Мокроносов. Екатеринбург, 2006.

- ⁶ См.: Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление: учеб. / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. М., 2006. С. 203.
- ⁷ Толстой Л.Н. Дневники 1895–1910 гг. 3 августа 1898 г. // Собр. соч.: в 20 т. М., 1964. Т. 20. С. 103–104.

УДК 336.146

ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В 2008–2009 ГОДАХ

Н.В. Замятина

Саратовский государственный университет
E-mail: ZamyatinaNV@mail.ru

Статья посвящена проблемам формирования и исполнения муниципальных бюджетов в условиях кризиса. Автор рассматриваются проблемные моменты исполнения местных бюджетов в 2008–2009 гг., а также возможные меры по увеличению доходов бюджетов муниципального уровня. Высказывается мнение о необходимости сокращения в доходах этих бюджетов доли целевых межбюджетных трансфертов. Приводится анализ структуры доходов бюджета муниципального образования «Город Саратов».

Ключевые слова: бюджет, доходы, налоговые источники, межбюджетные трансферты.

Special Features of the Municipal Budgets Carrying out in 2008-2009

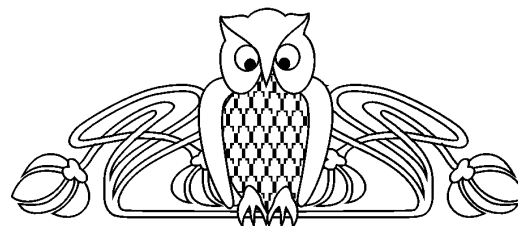
N.V. Zamyatina

The article is devoted to the problems of forming and carrying out the municipal budgets under the crisis conditions. The author analyses the problem aspects of carrying out local budgets in 2008-2009, and possible measures of increasing the budget incomes on the municipal level. The opinion about the necessity to cut down a part of the subject inter-budget transfers in these budgets, is given in the article. The author shows the analysis of the budget incomes structure of the municipal district of Saratov city.

Key words: budget, incomes, tax sources, inter-budget transfers.

В современных условиях одной из важнейших задач для муниципальных образований является преодоление проблем, возникших вследствие финансово-экономического кризиса, и создание условий для последующего экономического развития.

Нестабильность финансовой ситуации на муниципальном уровне в условиях кризиса создает дополнительные трудности по развитию экономики, являющейся основой формирования



бюджетов. Ограниченные возможности муниципалитетов по мобилизации собственных ресурсов, перекос в сторону расходных обязательств при достаточно небольшом перечне доходных источников делают местные бюджеты неустойчивыми, финансово зависимыми от региональных бюджетов. Финансовый кризис лишь обостряет ситуацию.

Исполнение местных бюджетов в 2008–2009 гг. характеризуется снижением доли налоговых и неналоговых поступлений, т.е. наиболее стабильных и во многом зависящих от проводимой на местах финансово-бюджетной политики. Например, в г. Саратове по итогам исполнения бюджета за 2009 г. удельный вес налоговых и неналоговых поступлений в совокупных доходах бюджета составил 61,4% (для сравнения в 2006 г. – 83,4%, в 2007 г. – 75,4%, в 2008 г. – 61,5%).

Номинальный рост налоговых и неналоговых поступлений в 2009 г. составил только 108,9% к уровню 2008 г., тогда как в 2008 г. – 152% к уровню 2007 г. Рост налоговых доходов обеспечен, соответственно, на 116,8% и 140,5%.

В целом по России налоговые доходы местных бюджетов за 2006–2009 гг. в номинальном выражении выросли на 253,3 млрд рублей или в 1,5 раза (в 2006 г. – 466,5 млрд рублей, в 2007 г. – 579,5 млрд рублей, в 2008 г. – 720,4 млрд рублей¹, в 2009 г., по предварительным данным – 719,8 млрд рублей)².

Анализ структуры доходов муниципальных бюджетов показывает невысокую составляющую налоговых источников. По данным Минфина России, в 2008 г. налоговые доходы в структуре доходов местных бюджетов составляли 38,2%, в 2009 г. по оперативным данным – 30,1%. Налоговые доходы бюджета г. Саратова по итогам 2009 г. составили 4853,9 млн рублей или 46,5% общего



объема доходов бюджета. С 2006 г. доля этих поступлений в доходах бюджета города снизилась почти на 5 процентных пунктов.

В структуре налоговых доходов муниципальных бюджетов местные налоги, к которым в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц, составляют только 14,2%. Объем поступившего в местные бюджеты земельного налога составил в 2006 г. 41,7 млрд рублей, в 2007 г. – 63,9 млрд рублей, в 2008 г. – 73,8 млрд рублей, в 2009 г. – 88,3 млрд рублей, налога на имущество физических лиц, соответственно – 4,8 млрд рублей, 6,8, 8,9 и 14,2 млрд рублей. Объем данных налогов в доходах муниципального образования «Город Саратов» в 2009 г. составил 908,1 млн рублей и 136,3 млн рублей. соответственно. Рост к уровню 2008 г. по налогу на имущество физических лиц обеспечен более чем в 2 раза, по земельному налогу – 112,7%. Доля местных налогов в налоговых доходах бюджета города выше среднего по России и составляет 21,5%. В то же время это несопоставимо с поступлениями по налогу на доходы физических лиц, доля которого в налоговых доходах бюджета города составляет 65%, а в среднем по России доля этого источника в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов – 68,7%.

«Привязка» доходной базы муниципальных бюджетов преимущественно к одному, пусть даже широко распространенному, относительно равномерно размещенному по территории страны и стабильному источнику, представляется экономически нецелесообразной и связанной с риском потери финансовой устойчивости этими бюджетами.

Падение производства, снижение ресурсов роста у предприятий обусловили резкое сокращение налога на прибыль организаций. Поступления этого налога в бюджеты субъектов РФ в 2009 г. составили 1069,2 млрд рублей, что в 1,6 раза ниже чем в 2008 г. (для сравнения – в 2008 г. в консолидированные бюджеты субъектов РФ поступило 1752,0 млрд рублей)³.

Налог на доходы физических лиц в 2009 г. поступил на уровне 2008 г. (в 2009 г. в консолидированные бюджеты субъектов РФ поступило 1665,8 млрд рублей, в 2008 г. – 1666,3 млрд рублей). Однако с большой долей уверенности можно ожидать падения доходов и по данному источнику. Сокращение рабочих мест, изменение режима производства на отдельных предприятиях, уменьшение размеров заработной платы (включая премиальные и иные выплаты стимулирующего характера) как в реальном секторе экономики, так и в бюджетной сфере адекватно отражаются на поступлениях налога на доходы физических лиц в региональные и местные бюджеты. По итогам года, исполнение по данному источнику в консолидированный бюджет Саратовской области составило 96,9% к запланированной на год сумме

(недопоступило 525,5 млн рублей). В бюджет областного центра недопоступил 231 млн рублей (или 2,2% объема налоговых доходов), предусмотренных уточненным бюджетом города, и 779,6 млн рублей (8,8% объема налоговых доходов), предусмотренных в принятом изначально бюджете. Учитывая, что объемы производства в среднем по стране снизились на 10–40%, а доходы – ориентировочно на 10%, неизбежно дальнейшее сокращение доходов работающих в реальном производстве, а следовательно, дальнейшая коррекция поступающего налога в текущем году⁴. В бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2010 г. поступления по налогу на доходы физических лиц спрогнозированы на 98,7% к уровню уточненного бюджета 2009 г.

Таким образом, кризис выявил «пробелы» в существующем закреплении доходных источников по уровням бюджетной системы. Представляется целесообразным за каждым уровнем бюджета закрепить два–три крупных доходных источника, налоговая база которых совершенно различна (диверсифицирована). Тем самым при возникновении кризисных ситуаций в экономике снижение поступлений по одному налогу будет компенсироваться ростом доходов по другому. В сложившихся условиях снижение доходов по «бюджетообразующему» налогу на доходы физических лиц не может быть компенсировано ни одним из имеющихся в распоряжении муниципальных властей доходных источников, и, как следствие, влечет «сжатие» местных бюджетов, возрастание потребности в средствах вышестоящих бюджетов и кредитных ресурсов.

Ограниченный перечень налоговых источников, закрепленных за муниципальными бюджетами, порождает хронический недостаток финансовых ресурсов, причем даже в крупных муниципалитетах-донорах. Местные органы власти максимально интенсивно используют имеющиеся в их распоряжении доходные полномочия и постоянно изыскивают резервы увеличения доходов своих бюджетов. Например, рост поступлений по местным налогам в г. Саратове обусловлен активизацией работы по инвентаризации земельных участков, увеличению кадастровой стоимости земель, уточнению баз данных органов Росрегистрации и БТИ, в результате которых произошло расширение налоговой базы, а также проведением мероприятий с налогоплательщиками, имеющими задолженность по налогам. Однако возможности муниципальных образований в налоговой сфере ограничены действующим законодательством, поэтому важно расширить налоговые полномочия органов местного самоуправления. Кроме того, необходимо исключить практику предоставления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам либо обеспечить компенсацию «выпадающих доходов» этих бюджетов. Эффективным представляется также придание статуса местных всем имущественным налогам в связи с



тем, что муниципальные органы власти способны влиять на формирование их налоговой базы и действенно администрировать в этом направлении.

Имеются и другие резервы увеличения налоговых поступлений в бюджеты местного уровня. Важное место среди мер по преодолению финансово-экономического кризиса занимает создание благоприятных условий для развития малого предпринимательства. Данный сектор экономики характеризуется максимальной адаптацией к кризисной ситуации и может быстро реагировать на изменение потребительского спроса. Кроме того, с учетом продолжающегося сокращения персонала на крупных и средних предприятиях, вовлечение активного населения в малый бизнес и индивидуальную предпринимательскую деятельность имеет большое социальное значение.

В соответствии с разграничением расходных полномочий между различными уровнями власти к вопросам местного значения отнесено оказание содействия развитию малого и среднего предпринимательства. Малый и средний бизнес, индивидуальные предприниматели применяют специальные налоговые режимы, к которым относятся и упрощенная система налогообложения, и система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности. При этом единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности зачисляется в бюджеты муниципальных образований (по нормативу – 90%), а налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – в бюджеты субъектов РФ (по нормативу – 90%). В то же время реально оказывать влияние на расширение базы и того, и другого налога могут именно органы местного самоуправления, увеличивая не только финансовую поддержку, но и оперативно рассматривая вопросы предоставления в аренду помещений, земельных участков, и создавая тем самым условия для развития малого предпринимательства. Учитывая кризисные явления в экономике и значительное сокращение доходов не только муниципальных, но и региональных бюджетов (в основном по налогу на прибыль предприятий), считаем целесообразным на современном этапе установить норматив зачисления налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в доходы местных бюджетов в размере 45%. В перспективе целесообразно его полностью (за исключением отчислений во внебюджетные фонды) закрепить за муниципальными органами власти.

Укрепление «налоговой автономии» местных бюджетов в большой степени зависит от решений регионов, поскольку им предоставлено право закрепления за местными бюджетами единых нормативов отчислений от федеральных или региональных налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет. Формирование налоговой надстройки осложняется значительными различиями социально-экономического, финансового

развития муниципальных образований, неравномерностью размещения базы большинства потенциально возможных к передаче на местный уровень налогов по территории региона, а также ограничениями федерального законодательства. Поэтому налог на доходы физических лиц (НДФЛ) в силу своего относительно равномерного размещения в разрезе муниципальных образований и точности прогнозирования остается единственным действенным механизмом, позволяющим не просто обеспечивать сбалансированность муниципальных бюджетов, но и нивелировать чрезмерную их дифференциацию.

Перераспределение доходных источников, подлежащих зачислению в соответствующие бюджеты, по единым нормативам отчислений, не может обеспечить существенного сокращения бюджетной асимметрии. Регулирующие налоги эту задачу решают. При этом дифференциация нормативов может производиться на формализованной основе. Использование в практике межбюджетных отношений совместных налогов более предпочтительно и по сравнению с дотационными формами межбюджетного регулирования. Совместные налоги, особенно крупные, с широко распространенной налоговой базой, позволяют осуществлять не только выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, но и стимулируют местные органы власти в наращивании налогового потенциала на подведомственной территории, что дает дополнительные поступления как в муниципальные, так и в вышестоящие бюджеты.

Положения Бюджетного кодекса РФ, действующие в переходный период реформы местного самоуправления, в части возможного использования в субъектах РФ в качестве регулирующих не только налога на доходы физических лиц, но и других федеральных и региональных налогов, целесообразно закрепить и использовать в дальнейшем.

Замена регулирующих налогов на закрепленные при плохо развитой собственной доходной базе региональных и местных бюджетов лишает эти бюджеты опоры на собственные силы. Сокращение доли налоговых и неналоговых поступлений в доходах муниципальных бюджетов приводит к сокращению рычагов влияния местных властей на пополнение доходной части своих бюджетов и возрастанию зависимости муниципальных бюджетов от практики межбюджетных отношений в регионе.

Объем межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов в 2009 г. составил 1420,9 млрд рублей или 59,5% совокупных доходов (в 2008 г. – 1412,7 млрд рублей, или 58,6%)⁵. Доля безвозмездных поступлений в бюджете г. Саратова значительно ниже, и по итогам 2009 г. составляла 38,5%, однако нестабильность экономики, рост безработицы, и, как следствие, сокращение поступлений от налога



на доходы физических лиц в бюджет неизбежно будут оказывать негативное влияние на изменение доли межбюджетных трансфертов в бюджете муниципального образования. Учитывая, что основным методом бюджетного регулирования в Российской Федерации являются межбюджетные трансферты, зависимость от них местных бюджетов в 2009–2010 гг. будет увеличиваться. Следует отметить, что этот процесс происходит одновременно с ростом целевой составляющей в структуре средств межбюджетного выравнивания (как в части количества передаваемых субсидий и субвенций, так и в части их удельного веса в структуре доходов муниципалитетов). Например, в бюджет муниципального образования «Город Саратов» в 2009 г. поступало 13 различных видов субсидий и 13 различного вида субвенций, в 2003 г. – только 4 вида субсидий. Суммарный удельный вес целевых поступлений из областного бюджета в общем объеме средств межбюджетного регулирования в 2009 г. с учетом установленного дополнительного норматива по НДФЛ составил 84,8% (в 2008 г. – 67%).

Увеличение доли целевых трансфертов в структуре средств бюджетного регулирования при одновременном сокращении доли налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов снижает возможности муниципалитета в выборе приоритетов расходования средств и оказывает негативное влияние на величину дефицита бюджета и размер муниципального долга. Поступившие из областного бюджета и не израсходованные по объективным причинам целевые средства остаются на едином счете бюджета города, а муниципалитет в это же время вынужден привлекать кредиты банков для реализации возложенных на него полномочий. Например, в 2009 г. муниципальным образованием «Город Саратов» были привлечены банковские кредиты в сумме 2205 млн рублей, муниципальный долг вырос на 555 млн рублей, расходы по обслуживанию муниципального долга составили 1,7% фактических расходов бюджета города за год, что сопоставимо с бюджетными расходами на культуру и более чем в 2 раза превышает расходы на физическую культуру и спорт. При этом привлечение банковских кредитов для обеспечения сбалансированности бюджета города осуществлялось в условиях текущего профицита. Так, по итогам 1 полугодия 2009 г. профицит городского бюджета составил 652,4 млн рублей, по итогам 9 месяцев – 541,8 млн рублей. Остатки на едином счете бюджета по состоянию на 01.07.2009 г. составляли 929,3 млн рублей (в том числе, по межбюджетным поступлениям из областного бюджета – 827,2 млн рублей), по состоянию на 01.10.2009 г. – 1113,8 млн рублей (в том числе, по межбюджетным поступлениям из областного бюджета – 778,9 млн рублей). При этом привлечение банковских кредитов в первом полугодии составило 865 млн рублей, за 9 месяцев – 1365 млн рублей.

Таким образом, существующее закрепление расходных полномочий по уровням власти вряд ли можно признать рациональным и адекватным закрепленному за этими уровнями объему доходных источников. Этот вывод подтверждается ежегодным пересмотром вопросов местной компетенции и увеличением расходных полномочий местных органов власти.

Необходимо минимизировать объем и количество передаваемых на нижестоящие уровни власти субсидий и субвенций, сместив акцент с целевых межбюджетных трансфертов на источники, которыми органы местного самоуправления смогут распоряжаться самостоятельно. Это позволит повысить самостоятельность муниципальных органов власти, увеличить мобильность финансовых ресурсов, что особенно важно в условиях их острой нехватки, сократить издержки по администрированию и огромное количество финансовых документов, связанных с представлением заявок и отчетов по передаваемым средствам целевого характера.

В целях сокращения объема и количества субвенций отдельные полномочия, передаваемые на нижестоящий уровень в течении ряда лет, представляется целесообразным закрепить (как и ответственность за их реализацию) за этим уровнем власти. Средства на реализацию данных полномочий, а также на софинансирование отдельных расходов могут быть учтены при формировании бюджета либо в составе передаваемых доходных источников, либо в составе дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Кроме того, отдельные виды субсидий целесообразно предоставлять «блоковым» методом.

Не менее важно в условиях кризиса активизировать работу по увеличению неналоговых поступлений в бюджет, в том числе, путем совершенствования имущественных отношений в муниципальных образованиях. Поступления неналоговых платежей в местные бюджеты в 2009 г. составили всего 9,4% их доходной части (в 2008 г. – 11,5%). Основная их часть (46,2%) приходится на доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности. По итогам 2009 г. неналоговые доходы в г. Саратове составили 15% совокупных доходов (в 2008 г. – 17,3%). Доля доходов от использования муниципального имущества в объеме неналоговых поступлений составляет около 40%. Данный источник достаточно стабилен, имеет тенденцию к росту (в 2008 г. рост к уровню 2007 г. составил 137,8%, в 2007 г. к уровню 2006 г. – 122,2%) и неиспользованные резервы в части увеличения доходов в бюджет. Например, базовая ставка арендной платы, установленная на муниципальную собственность (и, соответственно, средняя стоимость 1 м² муниципальной собственности), в большинстве случаев ниже рыночной стоимости аренды нежилых помещений. Исполнение годовых бюджетных назначений 2009 г. по данному



источнику составило 108,5%, что свидетельствует о востребованности аренды муниципальной собственности.

Учитывая необходимость развития неналоговых поступлений в местные бюджеты, целесообразно пересмотреть перечень видов имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, с учетом социально-экономических возможностей муниципальных образований.

Для получения максимального эффекта от принимаемых мер по укреплению доходной базы местных бюджетов и совершенствованию межбюджетного регулирования необходимо проведение ответственной бюджетной политики на муниципальном уровне, включая оптимизацию бюджетных расходов, обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, создание стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами. Оптимизация расходов бюджетов всех уровней – задача не просто актуальная, это – составляющая выживания в современных условиях. Реформирование бюджетной сферы, во многом обусловлено тем, что социально-экономическое положение большей части территорий в настоящее время побуждает снижать бюджетные расходы. Однако осуществлять реформирование существующей структуры бюджетных учреждений, условий их функционирования исключительно ради сокращения расходов местных бюджетов было бы опрометчиво. Необходим комплексный подход, учитывающий как возможности бюджетов различного уровня в реализации социальной политики, так и потребности населения в данных услугах.

Изменение условий и форм хозяйствования, институциональная структура государственного и муниципального сектора во многом предопределяется состоянием бюджета, эффективностью и целевым характером использования бюджетных средств. Постепенное внедрение элементов бюджета, ориентированного на результат, позволит сократить его неэффективные расходы, сделать затраты минимальными, а качество предоставляемых услуг максимально высоким. Смещение акцента в бюджетной политике с «управления бюджетными ресурсами» на «управление результатами» способствует не только расширению хозяйственных и финансовых возможностей участников бюджетного процесса, но и повышению их самостоятельности, а, следовательно, и ответственности за достижение планируемых целей.

Во многих субъектах РФ в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об автономных учреждениях» осуществляется поэтапный перевод государственных учреждений в автономные. На уровне муниципальных образований этот процесс идет медленнее. В то же время создание автономных учреждений позволит не только в определенной степени сократить расходы местных бюджетов по содержанию муниципальных бюджетных учреждений, но и повысить эффективность использования бюджетных средств, качество государственных услуг, создаст основу для формирования конкурентоспособного рынка государственных услуг.

Совпадение по времени окончания переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и финансового кризиса повышает актуальность укрепления финансовых основ местного самоуправления. В бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике в 2010–2012 гг. впервые значительное место уделено проблемам доходной базы местных бюджетов и конкретным направлениям их решения. Сегодня важно обеспечить оптимальное распределение налоговых доходов и расходных полномочий между бюджетами разных уровней, это создаст предпосылки для повышения качества управления финансами, а, следовательно, будет способствовать укреплению основ бюджетного федерализма.

Примечания

- ¹ Карчевская С.А. Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе / С.А. Карчевская // *Финансы*. 2009. № 8. С. 15–22.
- ² См.: Информация об исполнении бюджета: Бюджеты субъектов РФ: 2009: январь декабрь [Электронный ресурс] // URL: <http://www.roskazna.ru> (дата обращения: 02.03.2010).
- ³ См.: Финансы: Государственные финансы: консолидированный бюджет за 2009 год [Электронный ресурс] // URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения: 10.03.2010).
- ⁴ См.: Горский И.В., Лебединская Т.Г. Налоговая составляющая бюджета в условиях экономического кризиса / И.В. Горский, Т.Г. Лебединская // *Финансы*. 2009. № 10. С. 44–47.
- ⁵ Пронина Л.И. Финансы муниципальных образований в условиях кризиса / Л.И. Пронина // *Финансы*. 2009. № 7. С. 10–13.