

ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Лухтанов Е. А., Карпова А. С.

Научный руководитель – доцент Лихачёва Т. П.

Сибирский федеральный университет

Финансовая устойчивость местного бюджета является одной из основных характеристик его финансового состояния. Отсутствие формализованного понятия «устойчивости бюджета» в российском законодательстве привело к образованию большого количества методов и способов его определения.

Рассмотрение различных точек зрения по определению понятий «устойчивость бюджета», «устойчивость финансовой (бюджетной системы)» позволяет выявить неоднозначность в теоретических подходах к данной категории и характеристикам составляющих её элементов. Несмотря на то, что бюджет обладает рядом свойств целостной системы, применение категории «устойчивость» в отношении бюджета ограничивает предметную область исследования факторов обеспечения устойчивости бюджетной системы государства, не позволяя рассматривать всю целостную совокупность её системных качеств, интегрированных в категории теории систем «устойчивость».

В теории финансов и практической финансовой деятельности понятие устойчивости часто отождествляется с понятиями сбалансированности, стабильности, равновесия. На наш взгляд, финансовую устойчивость местного бюджета можно определить как финансовое состояние, характеризующееся возможностью обеспечения финансовыми ресурсами, необходимыми для выполнения органами местного самоуправления собственных функций и предоставления населению сопоставимого уровня общественных благ на его территории.

Система может являться устойчивой, если она обладает фискальной обеспеченностью – наличием у органов публичной власти муниципального уровня собственных доходных источников и полномочий по их мобилизации в объёме, позволяющем достичь максимально возможного уровня покрытия расходных обязательств бюджета.

Нерациональное распределение налоговой компетенции между уровнями государственного управления является одной из основных причин возникновения вертикального фискального разрыва – ситуации, при которой доходные источники не в состоянии покрыть расходных потребностей соответствующего уровня власти. Оптимальным с точки зрения достижения фискальной обеспеченности является такое закрепление структуры налоговых полномочий, при котором органам местного самоуправления было бы предоставлено право определять налоговую базу и устанавливать ставки по собственным налогам без каких-либо федеральных ограничений. Однако предоставление таких налоговых полномочий муниципалитетам требует создания институциональных условий их реализации, таких как наличие налоговой конкуренции, поддерживающей налогооблагаемую базу.

Одной из признанных в науке методик определения устойчивости бюджета в российской экономике является методика, предложенная группой авторов под руководством профессора Г. Б. Поляка. Она была разработана в конце 90-х гг. и основывалась на разбивке показателей, характеризующих степень устойчивости, на группы. В качестве оценочных показателей в ней предлагаются:

– минимальные расходы бюджета, под которыми понимаются средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по обеспечению учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете и предоставляющих бесплатные или на льготных условиях услуги и товары (P_m);

– собственные доходы бюджета (D_c);

– регулирующие доходы бюджета (D_p);

– бюджетная задолженность (Z).

Полученные показатели объединяются в группы по степени устойчивости:

– абсолютная устойчивость: $P_m < (D_c + D_p)$;

– нормальное состояние устойчивости: $P_m = (D_c + D_p)$;

– неустойчивое состояние: $P_m > (D_c + D_p - Z)$;

– абсолютно неустойчивое состояние: $P_m > (D_c + D_p)$.

Данная методика универсальна, однако следует отметить отсутствие гибкости к изменениям бюджетного и налогового законодательства. Так, если до 2005 г., в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, под собственными доходами понимались налоговые доходы, закреплённые за соответствующим бюджетом, неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления, кроме финансовой помощи, то с 2005 г. все доходы являются собственными, за исключением субвенций из Фонда компенсаций.

Иначе говоря, те доходы, которые до 2005 г. являлись регулирующими, с 2005 г. относятся к собственным. В связи с этим методика, разработанная Г. Б. Поляком, в современных условиях принимает вид:

– абсолютная устойчивость: $P_m < D_c$;

– нормальное состояние устойчивости: $P_m = D_c$;

– неустойчивое состояние: $P_m > (D_c - Z)$;

– абсолютно неустойчивое состояние: $P_m > D_c$.

Кроме этого, оценку уровня финансовой устойчивости бюджета можно производить на основе индикаторов бюджетной симметрии. Согласно пункту 3 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ, дефицит местного бюджета не должен превышать 10 % утверждённого общего годового объёма доходов местного бюджета без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. Согласно пункту 3 статьи 107 БК РФ, объём муниципального долга не должен превышать утверждённый общий годовой объём доходов местного бюджета без учёта утверждённого объёма безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений. При этом следует учитывать, что при выявлении степени устойчивости бюджета, чем более длителен период расчёта (глубина ретроспекции), тем более адекватной и достоверной будет оценка.

Для повышения финансовой устойчивости местного бюджета необходимо перераспределить налоги в пользу муниципальных образований, что приведёт к устранению вертикального бюджетного дисбаланса между бюджетом субъекта Российской Федерации и консолидированным бюджетом муниципальных образований и увеличит финансовую самостоятельность местного самоуправления. Местные власти имеют больше информации о местных условиях и предпочтениях, чем национальное правительство и даже региональные власти, а значит, имеют возможности для принятия лучших решений. Чем больше отличаются между собой предпочтения населения отдельных территорий, и чем менее способен центр и даже региональный уровень власти, по сравнению с местным самоуправлением, выявить приоритеты населения в области бюджетной политики, тем больший выигрыш можно получить от децентрализации.

Некоторые шаги в этом направлении уже делаются. Так, в Бюджетный кодекс внесены изменения, касающиеся нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов, которые вступят в силу с 1 января 2011 г.:

– по единому налогу на вменённый доход для отдельных видов деятельности – 100 % вместо 90 %;

- по единому сельскохозяйственному налогу – 35 % вместо 30 %;
- по единому сельскохозяйственному налогу, взимаемому на межселенных территориях, – 70 % вместо 60 %.

Из 42 бюджетов муниципальных районов Красноярского края в 2007 г. бюджеты 4 муниципальных районов относились к дефицитным (Ачинский, Бирилюский, Северо-Енисейский и Туруханский районы). Если бы в 2007 г. нормативы отчислений по налогам соответствовали тем, которые вступят в силу с 2011 г., то ситуация изменилась бы незначительно: только бюджет Бирилюского района с незначительным дефицитом в 179 т. р. стал бы профицитным (причём, профицит составил бы только 50 т. р.), а для бюджета Северо-Енисейского района это ровным счётом ничего бы не изменило (дефицит составил бы не 150103 т. р., а 149345 т. р.).

Таким образом, можно сделать вывод, что изменения, внесённые в Бюджетный кодекс, безусловно, положительны, с точки зрения обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов, но явно недостаточны.