

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сулова М.С.

Научный руководитель – доцент Кацик Д.Е.

Сибирский федеральный университет

Одной из наиболее актуальных проблем развития местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе является проблема обеспечения реальной бюджетной самостоятельности муниципальных образований.

За счет бюджетов органов местного самоуправления финансируются расходы на среднее образование, здравоохранение, культуру, содержание детских садов, коммунальные услуги, содержание жилья, сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды.

В структуре доходов региональных и местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: дотации, субвенции, средства фондов финансовой поддержки, взаимные расчеты. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания. До тех пор, пока регионы и муниципальные образования не будут иметь собственных надежных источников доходов, будет оставаться проблематичной возможность решения ими вопросов, входящих в их компетенцию.

Сложившаяся в России ситуация, при которой на долю собственных доходов муниципальных образований приходится около 20%, а остальное - это средства вышестоящих бюджетов, свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующем бюджетную самостоятельность местного самоуправления. Считается, что такое состояние имеет место при условии, когда соотношение собственных доходов и безвозмездных перечислений близко к пропорции 50:50. В сложившихся условиях формирования местных бюджетов, последние как с экономических, так и управленческих позиций мало отличаются от смет.

Вместе с тем, в подходах к формированию собственных доходов местных бюджетов с самого начала становления межбюджетных отношений в России прослеживается четкая тенденция наступления на местный бюджетный уровень. Так, в действовавшем Законе РФ от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в состав местных налогов входило 23 налога, два из которых были установлены для муниципальных образований, находящихся в курортных зонах. С принятием Налогового Кодекса РФ, количество местных налогов было сокращено до пяти (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные муниципальные сборы). В результате же изменения бюджетного и налогового законодательства в течение последних пяти лет, в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов за счет собственных средств, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц, которые фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Для государственной региональной политики в Российской Федерации по отношению к местному уровню власти стали характерными следующие черты.

Во-первых, мизерность собственных доходов местных бюджетов позволяет им осуществлять расходы лишь на текущие нужды муниципальных образований и препятствует адекватной реализации их собственных полномочий, включая развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других элементов социальной сферы.

Во-вторых, дефицит средств в регионах не позволяет им инвестировать в развитие и улучшение состояния объектов социально-бытовой инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и т.д.

В-третьих, эффективное и полномасштабное проведение реформы местного самоуправления опять же наталкивается на недостаточность выделяемого объема финансирования.

К этому следует добавить проблемы, связанные с большим числом субъектов межбюджетных отношений со статусом муниципальных образований и значительными различиями в подходах к формированию доходов местных бюджетов.

Доходы местных бюджетов значительно различаются в зависимости от типов муниципальных образований. При этом в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется крайне неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется 64,5% (373,5 млрд. руб.) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 30,1% (174,5 млрд. руб.) и лишь 5,4% (31,4 млрд. руб.) – в бюджетах поселений.

Бюджеты городских округов традиционно воспринимаются как наиболее устойчивый уровень местных бюджетов. Так, их собственные доходы составляют в среднем 54% всех доходов, а доля дотаций в общей структуре доходов – 11%. В среднем городские округа за счет собственных доходов обеспечивают финансирование 83% собственных расходных полномочий. Основные поступления по собственным доходам приходятся на налог на доходы физических лиц – 47%, налог на совокупный доход – 12%, земельный налог – 8%, налог на прибыль организаций, поступивший в бюджеты городских округов в результате межбюджетного регулирования, – 4%. Неналоговые доходы составляют 25% собственных доходов. Благодаря высокому уровню налогового потенциала состояние собственных доходов бюджетов городских округов в целом по РФ характеризуется низким уровнем дотационной зависимости. Несмотря на сокращение поступлений от межбюджетного регулирования по налогу на прибыль организаций и иным федеральным и региональным налогам, бюджеты городских округов имеют относительно высокий уровень самодостаточности.

Иначе складывается структура доходов бюджетов муниципальных районов и поселений. Так, удельный вес налоговых и неналоговых доходов в них значительно меньше и составляет около 30% от всех доходов, удельный вес дотаций – 22%. Основной объем доходов бюджетов муниципальных районов – 38% – приходится на субвенции. Столь высокий показатель обусловлен передачей на уровень муниципальных районов государственных полномочий и полномочий поселений. Отчасти данный процесс можно оценить, как попытку скорректировать разграниченные федеральным законодателем полномочия между уровнями бюджетной системы. Постепенно формируется модель «зависимого» муниципального района: зависимого при исполнении собственных полномочий от дотаций и от дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений по налогам, зависимого от субвенций при исполнении делегированных ему полномочий. Что касается делегированных полномочий, то органы местного самоуправления исполняют их в пределах переданной субвенции. Но нельзя игнорировать и то обстоятельство, что от объема переданной субвенции зависит в целом ситуация в муниципальных районах.

Так, из табл. 1 следует, что основную долю доходов бюджетов городских округов составляют налоговые доходы (37,1%). В доходах городских и сельских поселений более половины (50,7%) занимают межбюджетные трансферты (без учета средств из фондов компенсации); налоговые доходы занимают 22,7%, неналоговые доходы - 10,6%. Перекос в пользу дотационных источников финансирования местных бюджетов (особенно на поселенческом уровне) может быть устранен субъектами РФ за счет дополнительной передачи местным бюджетам долей (нормативов отчислений) от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

Таблицы 1- Структура доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований в 2006 г. (млрд. руб.)

Вид доходов	Типы муниципальных образований:					
	городской округ		муниципальный р-н		поселения	
	сумма	доля в доходах, %	сумма	доля в доходах, %	сумма	доля в доходах, %
Налоговые	266,8	37,14	179,5	25,13	20,2	22,70
Неналоговые	90,9	12,65	36,6	5,12	9,4	10,56
Итого налоговые и неналоговые	357,7	49,79	216,1	30,26	29,6	33,26
Межбюджетные трансферты (без ФК)	163,8	22,80	236,8	33,16	45,1	50,67
Фонд компенсации	176,5	24,57	247,9	34,71	13,1	14,72
Прочие доходы	20,4	2,84	13,4	1,88	1,2	1,35
Всего	718,4	100,00	714,2	100,00	89,0	100,00

Единые ставки и нормативы отчислений от налоговых платежей, накладываясь на различные условия по территориям, создают ситуацию недостатка средств у одних и избытка у других муниципальных образований. Это вызывает необходимость перераспределения средств из вышестоящего бюджета и выравнивания бюджетной обеспеченности. Дифференциация нормативов отчислений от налогов не равноценна их полной индивидуализации, вполне возможны и групповые нормативы, хотя и индивидуальный подход к формированию местных бюджетов исключать нельзя как способ учета особенностей каждого муниципального образования. Иной подход противоречит конституционным гарантиям социального обслуживания населения на любой территории страны.

Сложившаяся практика отнесения поступлений от регулирующих налогов в состав собственных доходов муниципальных образований создает лишь видимость самостоятельности местных бюджетов. Фактически эти доходы можно назвать условно-собственными, поскольку их величина зависит не от усилий местных властей по сбору, а от решений властей субъекта Федерации, устанавливающих нормативы отчислений для данной территории. Практика закрепления за местными бюджетами дифференцированных нормативов отчислений от региональных налогов на долгосрочной основе, применяемая во многих регионах в настоящее время, - вынужденная мера, связанная с резким неравенством уровня экономического развития территорий. Другой негативный момент использования дифференцированных нормативов отчислений - снижение предсказуемости величины доходных источников местных бюджетов, поскольку трансфертозамещающие нормативы отчислений меняются ежегодно, а итоговые нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты в некоторых регионах не отражают реальных потребностей в них. В результате роль местных налогов как особого инструмента налогово-бюджетной системы стала еще более символической. Согласно налоговому законодательству,

местные власти не вправе устанавливать местные налоги; они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. По оценкам, за 2006 г. доля местных налогов в структуре налоговых доходов местных бюджетов оценивается 13,2%, в том числе по земельному налогу – 12 и налогу на имущество физических лиц – 1,2%. Очевидно, что при таких условиях муниципалитеты не в состоянии выполнять роль значимых субъектов налоговой политики, ориентированной на экономические и социальные цели.

В составе собственных доходов местных бюджетов в 2006 г. почти 40% - межбюджетные трансферты из региональных бюджетов. Фактически же уровень дотационности местных бюджетов значительно выше, поскольку в эту долю не включены дополнительные нормативы от федеральных и региональных налогов в счет замены дотации местным бюджетам из региональных фондов финансовой поддержки

Очевидно, что практика нормативно-правового регулирования, при которой одни и те же полномочия органов местного самоуправления сначала у них изымаются, а затем возвращаются им же в виде делегированных государственных полномочий с субвенциональным финансированием, является порочной, не способной обеспечить надежность исполнения данных полномочий и устойчивость их финансирования.

Залогом обеспечения устойчивости подобного финансирования является создание стабильной налоговой базы на местах. При этом местные бюджеты должны быть законодательно защищены от перегрузки делегированными полномочиями. В настоящее же время, как следует из структуры расходов некоторых местных бюджетов, местные власти занимаются преимущественно не столько своими собственными полномочиями, сколько делегированными. По мнению большинства специалистов, объем делегированных полномочий должен быть законодательно ограниченным на уровне примерно 25% общих расходов местного бюджета.

Таким образом, еще раз следует подчеркнуть, что развитие межбюджетных отношений в части региональных и местных бюджетов должно опираться на прочную финансовую базу, которая, во многом, определяется соответствующим законодательством, закрепляющим правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Выполнение данного условия требует, чтобы формирование механизма межбюджетных отношений шло в направлении усиления, прежде всего, местного бюджетного уровня за счет наращивания собственного налогового потенциала, активизации самостоятельной бюджетной политики. Только в этом случае станут возможными обеспечение финансовой самодостаточности местного самоуправления, рационализация использования бюджетных средств.

При этом нельзя отрицать необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований «сверху» путем привлечения средств вышестоящих бюджетов, однако, во избежание формирования иждивенчества со стороны территорий федеральная помощь должна оказываться лишь при условии недостаточности налогового потенциала на подведомственной территории, в основе которой лежат объективные причины. В целом лишь опора на собственные силы представляется надежным залогом повышения эффективности механизма регулирования межбюджетных отношений, достижения действительной самостоятельности местных бюджетов.