

Мысляева И.Н.*

ФИНАНСОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Финансовые ресурсы являются важным инструментом государственного управления. Аккумулируя денежные средства с помощью налогов в бюджете, и затем, перераспределяя их между гражданами, хозяйствующими субъектами и отдельными территориями, государство решает целый ряд важных народнохозяйственных задач. Оно может регулировать темпы экономического развития и сглаживать конъюнктурные колебания, стимулируя или, наоборот, сдерживая развитие отдельных отраслей и видов хозяйственной деятельности. Осуществляя бюджетные расходы, государство может изменять структуру общественного производства, влиять на результаты хозяйствования, проводить социальные преобразования.

Через бюджет государство перераспределяет доходы между отдельными группами населения и тем самым способствует равномерному распределению финансовых средств между гражданами, обеспечивая политическую и экономическую стабильность в обществе. Посредством бюджетного выравнивания государство гарантирует всем гражданам удовлетворение социально значимых потребностей (образование, медицинская помощь, социальное страхование). Оно может также стимулировать развитие отдельных территорий, способствовать равномерному распределению производительных сил по различным регионам страны, обеспечивая равные условия для их развития. Поэтому сосредоточение достаточного количества финансовых ресурсов в руках государства – это не только признак его устойчивости, но и свидетельство возможности выполнять регулирующую функцию. Этот вывод касается не только федерального, но и регионального, а также местного уровней.

Однако если объем и возможности федерального бюджета как инструмента управления каждый год возрастают, то возможности региональных, и особенно, местных бюджетов, сокращаются. В результате сокращаются возможности местных органов власти воздействовать на экономическое развитие своих территорий посредством такого важного финансового инструмента как бюджет.

В настоящее время 63 субъекта РФ имеют дефицит местных бюджетов. Причем, если в 2003 г. дефицит консолидированного бюджета муниципальных образований составлял 33,6 млрд. рублей, то, по прогнозам, к концу 2004 г. он увеличится до 42 млрд. рублей.

Решить проблему наполняемости местных бюджетов призвана начавшаяся в России реформа местного самоуправления. 6 октября 2003 г. был принят новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», №131-ФЗ. Сегодня полным ходом идет работа по внесению изменений и дополнений в Налоговый и Бюджетный кодексы. Эти изменения должны обеспечить реализацию нового закона о местном самоуправлении, начиная уже с 1 января 2005 года.

На наш взгляд, проводимую сегодня работу по реформе местного самоуправления в целом можно оценить положительно. В частности, введение двух уровней местного самоуправления и соответственно двух уровней местных бюджетов – бюджеты муниципальных районов и бюджеты городских и сельских поселений, безусловно, будет

* *Мысляева Ирина Николаевна* – доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории ФГУ МГУ им. М.В. Ломоносова.

иметь положительное значение. Такие территориальные и финансовые изменения позволят обеспечить более эффективное решение конкретных вопросов местного значения.

Не секрет, что сегодня основная доля доходов приходится на крупные муниципальные образования. Так, в 2002 г. муниципальные образования, созданные на основе городов (5% от общего количества муниципальных образований) и административные районы (13, 2% от общего количества) имели в своем распоряжении соответственно 231 млрд. рублей (34,4%) и 136,6 млрд. руб. (20,3%). Это составило более половины всех доходов местных бюджетов в 2002 г., общая сумма которых оценивалась в 672,2 млрд. рублей.

Таким образом, сегодня лишь достаточно крупные муниципальные образования являются экономически состоятельными и могут использовать муниципальный бюджет в качестве инструмента управления. Большинство же муниципальных органов такой возможности не имеют. Их суммарные поступления от местных налоговых и неналоговых доходов составляют не более 6 %.

Введение двухуровневой системы местного самоуправления, в совокупности с другими мерами, направлено на ликвидацию такого рода диспропорций и приближение местного самоуправления к населению с целью более полного и гибкого удовлетворения их потребностей.

Как положительное следует также рассматривать следующие предложения: более четкое разделение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы; обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе расширения собственной доходной базы и укрепления их самостоятельности; обеспечение гарантий самостоятельности муниципальных образований в планировании и нормировании расходов местных бюджетов при решении вопросов местного значения и другие.

Вместе с тем, некоторые предложения относительно новых финансовых механизмов управления на местном и региональном уровне нуждаются, на наш взгляд, в серьезном обсуждении. Среди них: государственные минимальные социальные стандарты, введение «отрицательных трансфертов» и использование режима внешнего финансового управления. Именно на характеристике этих финансовых механизмов мы и остановимся подробнее.

Начнем с минимальных государственных социальных стандартов. На протяжении длительного времени считалось, что бюджетное выравнивание невозможно осуществить без разработки и внедрения в практику межбюджетных отношений минимальных государственных социальных стандартов. Именно с их учетом должны рассчитываться минимальные местные бюджеты. На необходимость их разработки указано как в Бюджетном кодексе РФ, так и в ряде других нормативных документов. Однако до сих пор указанные стандарты не разработаны, а органам местного самоуправления при формировании местных бюджетов предписано применять уточненные правительством РФ социальные нормы и нормативы.

Некоторые ученые и практики вообще отрицают необходимость разработки минимальных государственных стандартов. По их мнению, в практике межбюджетных отношений можно вполне обойтись нормативами финансовых затрат на предоставление государственных услуг. Эти нормативы - более гибкий инструмент, поскольку они утверждаются Правительством и используются при расчете объема финансирования конкретному главному распорядителю, распорядителю бюджетных средств, бюджетному учреждению с учетом установленного ему задания на предоставление услуг. В отличие от нормативов, перечень, виды и количественные значения минимальных государственных

социальных стандартов устанавливаются федеральным законом, поэтому они не могут быть достаточно гибким механизмом.

Кроме того, как утверждают, например, разработчики проекта нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внедрение минимальных государственных социальных стандартов в практику межбюджетных отношений может привести к усилению централизации доходов в федеральном бюджете и сокращению объема полномочий местных органов власти. Поэтому из новой редакции Бюджетного кодекса РФ минимальные государственные стандарты были исключены. Хотя само понятие осталось, но сфера их применения, а также порядок разработки минимальных государственных социальных стандартов существенно изменились. В соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса РФ, каждый уровень власти вправе сам устанавливать их для расчета своих расходов или субвенций. Но они не являются обязательными для бюджетов других уровней. Считается, что таким образом государственные минимальные социальные стандарты не будут приводить к возникновению «необеспеченных мандатов» и способствовать реализации принципа «собственных полномочий».

На наш взгляд, с указанными доводами трудно согласиться. Во-первых, принятие минимальных государственных социальных стандартов в качестве федерального закона будет являться гарантией их соблюдения на всей территории РФ. Во-вторых, разработка и внедрение в практику минимальных государственных социальных стандартов позволит иным образом определять минимальные объемы местных бюджетов. Как уже отмечалось, в настоящее время расходы минимальных местных бюджетов исчисляются по установленным единым или групповым минимальным социальным финансовым нормам и нормативам в пределах финансовых возможностей бюджетов всех уровней, прежде всего доходов местных бюджетов. То есть, расходы определяются исходя из планируемых доходов, тогда как общепризнанная теория формирования бюджетов требует обратного. Разработка минимальных государственных социальных стандартов как раз позволит вернуться к планированию доходов исходя из необходимости минимального уровня расходов.

И, наконец, в-третьих, разработка минимальных государственных социальных стандартов и внедрение их в практику межбюджетных отношений позволит с достаточной точностью получить первичные данные об объемах средств, необходимых региональным и местным бюджетам для покрытия предусмотренных законодательством расходных полномочий соответствующих уровней власти. В свою очередь, для налогоплательщиков наличие неотчуждаемого минимума, рассчитанного на основе минимальных государственных социальных стандартов, будет являться доказательством того, что часть уплачиваемых им налогов идет на предоставление ему же и той общине, в которой он проживает, определенных услуг. В противном случае у налогоплательщика всегда будет возникать желание не платить налоги.

Отсутствие минимальных государственных социальных стандартов не позволяет сегодня местному самоуправлению потребовать закрепления за местным бюджетом необходимых доходных источников, регулирование которых осуществляется органами государственной власти субъектов Федерации по своему усмотрению. В этих условиях права и полномочия местного самоуправления поставлены в полную зависимость от воли органов государственной власти субъектов Федерации, что противоречит принципу самостоятельности местного самоуправления.

Для целей бюджетного выравнивания в проекте нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрен также

«отрицательный трансферт». Предусматривается, что если бюджетная обеспеченность городского или сельского поселения до выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в отчетном году, в расчете на душу населения, в два и более раза превышает среднюю по субъекту РФ, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий год, могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного поселения в региональный фонд финансовой поддержки поселений.

То же самое касается и бюджетной обеспеченности муниципальных районов. В случае превышения среднего уровня в два и более раз, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов.

В случае невыполнения поселением или муниципальным районом требований закона субъекта РФ по перечислению субвенций, будет происходить принудительная централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного поселения или муниципального района нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки поселений или региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов.

На наш взгляд, идея «отрицательного трансферта» в современных условиях совершенно неприемлема. Хотя разработчики проекта закона уверяют, что «отрицательный трансферт» позволит закрепить на постоянной основе за местными бюджетами крупные доходные источники и ликвидировать «сверхобеспеченность» отдельных муниципальных образований и что от этого «пострадают» не так много муниципалитетов (не более 4%), на наш взгляд, у этого шага больше минусов, чем плюсов. Сегодня и так у большинства муниципалитетов отсутствуют стимулы для наращивания своих собственных доходов. В этих условиях любая «уравниловка» лишь усугубляет положение, а не решает проблему. Муниципальные образования не стремятся увеличивать налоговую базу по местным налогам, что ухудшает их инвестиционную привлекательность. Это, в свою очередь, ведет к сокращению объемов производства и уменьшению собственных доходов местных бюджетов.

Сторонники «отрицательных трансфертов» пытаются доказать, что сверхобеспеченность (свыше среднего) для отдельных муниципалитетов чаще всего является не результатом усилий руководства по наращиванию налогового потенциала их муниципальных образований, а результатом сложившегося в прошлом размещения производительных сил. Получается, например, что город Тольятти, где в советское время усилиями всей страны был построен такой гигант как Волжский автомобильный завод, имеет большие налоговые поступления. Любой же другой город в Самарской области, где нет такого гиганта, этих налогов не получает. Поэтому возникает некая несправедливость в отношении распределения налоговых поступлений. Такую несправедливость можно сгладить за счет перераспределения налоговых поступлений, т.е. за счет «отрицательных трансфертов».

Если даже согласиться с этими доводами, то какой результат мы получим в результате введения «отрицательного трансферта»? Для г. Тольятти это обернется изъятием части бюджетных средств, что, безусловно, будет восприниматься руководством города и его жителями как несправедливое решение. Если даже согласиться, что к строительству города и автомобильного гиганта нынешнее руководство города и его население имело слабое отношение, то к тому, что на сегодняшний день представляет собой ВАЗ, они имеют самое

непосредственное отношение. Одно дело, когда-то, много лет назад построить завод и совершенно другое – сохранить его в современных непростых условиях. Этот гигант мог бы и не приносить доходов. Но он приносит доходы и приносит их, в том числе, благодаря усилиям современного руководства города и каждодневному труду его жителей.

А что с тем городом, где нет автомобильного завода и где нет соответствующих налоговых поступлений. От того, что часть налоговых поступлений г. Тольятти передадут ему, положение в этом городе принципиально не изменится. Да, руководство города сможет залатать отдельные «дыры» в бюджете, но ситуация принципиально не изменится. Более того, у руководства города неизбежно будут формироваться иждивенческие настроения. Если можно получать денежные средства просто так, то зачем прикладывать какие-либо усилия для того, чтобы их получить.

Кто в итоге выигрывает? Никто. По большому счету проигрывают все без исключения.

Необходимо также иметь в виду, что изъятие части доходов местных бюджетов от местных налогов и сборов нарушает принцип самостоятельности местных бюджетов, установленный в Конституции РФ, а сама возможность сокращения отчислений от федеральных и региональных налогов усиливает произвол вышестоящих органов власти.

На наш взгляд, режим «отрицательного трансферта» следует исключить полностью, заменив его новой, более усовершенствованной методикой распределения средств фондов финансовой поддержки с учетом налогового потенциала и бюджетной обеспеченности отдельных муниципальных районов и поселений.

Существенное место в новом законе о местном самоуправлении уделяется усилению контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их ответственности перед государством и гражданами. Для этой цели законом предусмотрено закрепление за органами государственной власти федерального и регионального уровня права введения процедур временного исполнения полномочий органов местного самоуправления и, в частности, право учреждения временной финансовой администрации.

В Бюджетный кодекс РФ уже внесена новая глава, которая называется «Осуществление бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления при введении временной финансовой администрации».

Под временной финансовой администрацией понимается федеральный орган исполнительной власти (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации), уполномоченный Правительством РФ (высшим органом исполнительной власти субъекта РФ) подготавливать и осуществлять меры по восстановлению платежеспособности субъекта РФ (муниципального образования), оказывать содействие федеральным органам государственной власти (органам государственной власти субъектов РФ) в осуществлении отдельных бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов РФ (органов местного самоуправления), осуществлять и/или контролировать осуществление отдельных бюджетных полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ (местной администрации).

Временная финансовая администрация в субъекте РФ вводится на срок до одного года решением Высшего Арбитражного Суда РФ по ходатайству Правительства РФ. Если речь идет о муниципальном образовании, то временная финансовая администрация вводится на срок до одного года арбитражным судом субъекта РФ по ходатайству руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, либо представительного органа власти муниципального образования или главой муниципального образования.

В качестве условия введения финансовой администрации для субъектов РФ и муниципальных образований рассматривается наличие просроченной задолженности в размере 30 процентов объема собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта РФ и субъекта РФ перед муниципальными образованиями.

Под просроченной задолженностью понимаются, в первую очередь, неисполненные обязательства по выплате долговых обязательств субъекта РФ или муниципального образования. Во-вторых, это неисполненные бюджетные обязательства субъекта РФ или муниципального образования, признанные в качестве таковых судом или органами государственной власти субъекта РФ (органами местного самоуправления), в том числе при представлении в Министерство финансов РФ бюджетной отчетности.

Временная финансовая администрация, введенная в субъекте РФ или муниципальном образовании, обладает достаточно большим объемом полномочий. Она:

- организует проведение проверки бюджета субъекта РФ или муниципального образования;
- организует учет просроченной задолженности по исполнению долговых или бюджетных обязательств субъекта РФ или муниципального образования;
- разрабатывает проект плана восстановления платежеспособности субъекта РФ или муниципального образования;
- осуществляет контроль за исполнением бюджета субъекта РФ или муниципального образования;
- разрабатывает и представляет в органы государственной власти субъекта РФ или органы местного самоуправления необходимые проекты нормативных актов.

Причем, если представительный орган субъекта РФ или муниципального образования не принимает бюджет или иные нормативные акты, представленные временной финансовой администрацией, в течение одного месяца, или вносит свои изменения, которые не согласованы с временной финансовой администрацией, последняя имеет право обратиться в Государственную Думу (если речь идет о субъекте РФ) или орган законодательной власти субъекта РФ (если речь идет о муниципальном образовании). В таком случае вышестоящий орган власти принимает решение, которое становится обязательным для исполнения нижестоящим уровнем власти.

Все перечисленное свидетельствует о том, что временная финансовая администрация наделяется большими полномочиями. Она вносит изменения в бюджет, принимает нормативные акты. Более того, глава временной финансовой администрации представляет субъект РФ или муниципальное образование в арбитражном суде, а также в представительных органах власти федерального или регионального уровня в тех случаях, когда разработанные временной финансовой администрацией нормативные акты не нашли поддержку у региональных или местных властей. Глава временной финансовой администрации имеет также право участвовать с правом совещательного голоса в заседаниях органа законодательной власти субъекта РФ или представительного органа местного самоуправления при рассмотрении проектов законов о бюджете или о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете субъекта РФ или муниципального образования и вправе выступать с заключением по всем вопросам, ставящимся на голосование.

На наш взгляд, само по себе положение о необходимости и возможность введения временной финансовой администрации в случаях, когда возникают серьезные финансовые затруднения у региональных и местных властей, представляется спорным.

Прежде всего, сам факт передачи, хотя и временной, части полномочий, находящихся в исключительной компетенции представительных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, противоречит принципу самостоятельности региональных и местных органов власти и фактически лишает их возможности проводить самостоятельную и независимую политику. Кроме того, особый статус главы временной финансовой администрации подрывает, на наш взгляд, демократические принципы формирования органов власти в России.

При введении временной финансовой администрации такая важная составная часть бюджетного процесса как его исполнение, изымается из непосредственной компетенции региональных и местных органов власти, что также противоречит принципу самостоятельности бюджетов в РФ.

Безусловно, в настоящее время существует проблема повышения ответственности органов и должностных лиц местных властей перед государством и населением при исполнении своих обязанностей. Но решает ли эту проблему процедура введения временной финансовой администрации? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо более основательно разобраться в причинах финансового неблагополучия региональных и местных властей.

На сегодняшний день таких причин как минимум три.

1. Недостаточная налоговая база региональных и, особенно, местных бюджетов.
2. Наличие большого количества необеспеченных мандатов региональных и местных властей, т.е. дисбаланс расходных и доходных полномочий.
3. Отсутствие научно обоснованной и законодательно закреплённой методики распределения финансовых средств между уровнями бюджетной системы.

Что касается налоговой базы, то не секрет, что основные налоги, такие как НДС, акцизы, таможенные пошлины, существенные по своему объёму и отличающиеся регулярностью поступления, закреплёны за федеральным бюджетом. На долю местных бюджетов приходятся не столь существенные налоговые поступления (подходный налог, налог на имущество физических лиц, земельный налог и др.) И даже те изменения в Налоговый кодекс РФ, которые сегодня рассматриваются и которые могут быть внесены, вряд ли существенным образом изменят ситуацию. Увеличение доли подходного налога, отнесение к местным налогам транспортного налога, введение торгового сбора вместо налога на рекламу и зачисление налогов на совокупный доход в местные бюджеты не смогут существенно изменить ситуацию. По оценкам специалистов, все указанные изменения смогут обеспечить покрытие расходных обязательств местных бюджетов лишь на 50,2%. То же самое касается и большинства региональных бюджетов.

Существенной проблемой для большинства региональных и местных властей остаются сегодня «необеспеченные мандаты», т.е. обязательства государства по реализации конституционных прав граждан, закреплённые законом за региональными властями или органами местного самоуправления и не подкреплённые соответствующими финансовыми ресурсами. Это право граждан на доступность и бесплатность дошкольного и школьного образования, на медицинское обслуживание, социальную помощь, общественную безопасность.

В условиях колоссальных накопленных долгов предприятий коммунального хозяйства (около 300 млрд. рублей), изношенности инженерных коммуникаций (90% и более), постоянного роста цен на энергоносители, региональные власти и органы местного самоуправления не в состоянии обеспечить население элементарными жизненно

необходимыми услугами: светом, теплом, водой и т.п. В этих условиях финансовые трудности на региональном и местном уровне неизбежны.

В новой редакции главы 11 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено некоторое перераспределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Так, с местного уровня на региональный переносятся расходы по выплате адресных жилищных субсидий, льгот для федеральных служащих, финансовое обеспечение учебного процесса в школах, школах-интернатах, домах ребенка, детских домах, субсидирование сельхозпроизводства и обеспечение противопожарной безопасности. В итоге расходные обязательства местных бюджетов должны сократиться на 321,2 млрд. рублей, а расходы региональных бюджетов возрастут на 304,6 млрд. рублей.

Безусловно, перераспределение обязанностей между региональным и местным уровнем факт положительный, однако, само по себе оно не решает проблем финансового обеспечения реализации этих обязанностей. До сих пор остается неясной ответственность государства в случаях, если органам местного самоуправления передаются отдельные государственные полномочия без соответствующего финансирования.

И, наконец, проблема межбюджетного выравнивания. Эта проблема для России является сегодня одной из наиболее острых финансовых проблем. До сих пор отсутствуют научно обоснованные методики распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы. Если отношения между федеральным бюджетом и региональными бюджетами каким-то образом отрегулированы, то межбюджетные отношения на субрегиональном уровне не имеют устойчивой законодательной базы, что чаще всего оборачивается произволом региональных властей по отношению к местным органам власти.

Введение двухуровневой системы местного самоуправления еще более запутает систему межбюджетных отношений на субрегиональном уровне. Хотя сегодня и рассматриваются предложения о том, на каких условиях должны формироваться финансовые ресурсы фонда финансовой поддержки муниципальных районов и фондов финансовой поддержки поселений, однако эти предложения носят общий характер. Не ясным остается главное: каким образом будут распределяться средства этих фондов между разными муниципальными образованиями.

Указанные три причины неблагоприятного, а самое главное, неустойчивого финансового положения региональных и местных властей являются, на наш взгляд, главной причиной того, что использование практики введения временной финансовой администрации в России преждевременно.

Процедура банкротства по отношению к отдельным территориям должна рассматриваться как средство финансового оздоровления на длительный период времени. Но если нерешенными остаются указанные проблемы, то вряд ли деятельность временной финансовой администрации можно будет назвать успешной и продуктивной. Она, в лучшем случае, сможет решить некие текущие бюджетные вопросы, но решить в целом проблемы экономического положения территорий временная финансовая администрация вряд ли сможет. Итогом этого может стать повсеместное введение временной финансовой администрации и изменение на этой основе политического устройства России.

На наш взгляд, сначала необходимо урегулировать межбюджетные отношения, более четко определиться с собственными налоговыми источниками региональных и местных бюджетов, а также разделении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Только после решения всех этих проблем, можно ставить вопрос о возможности введения, в исключительных случаях, временной финансовой администрации.

При этом должны быть более четко определены основания для введения такой крайней меры. Дефицит регионального или местного бюджета сам по себе не может и не должен служить основанием для введения временной финансовой администрации. Следует рассматривать более широкий круг причин неблагоприятного финансового положения регионов и муниципалитетов. Это может быть неумелое руководство, сознательные действия или бездействие органов местного самоуправления, финансовые хищения и другие причины.

Все эти факторы не обязательно могут выражаться в ухудшении финансового положения территорий. Но они могут стать причиной нарастания кризисных явлений и проявлении негативных тенденций в будущем. Поэтому, прежде чем вводить временную финансовую администрацию, следовало бы разработать ряд индикаторов, применительно к территориальному уровню, на основании которых можно было бы судить о реальных процессах, которые там происходят. В этом случае можно было бы воспользоваться опытом, который накоплен финансовой наукой в отношении оценки неблагоприятного положения предприятий. Видимо, что-то подобное должно быть разработано и применительно к отдельным территориям.