

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Александр Васильевич Филипенко

Вопросы регулирования межбюджетных отношений справедливо считаются одной из наиболее актуальных проблем отечественной экономической науки.

От эффективности межбюджетных отношений зависит решение многих социальных проблем и качество жизни людей, проживающих в разных регионах Российской Федерации. Важность данного вопроса определяется еще и тем, что Российская Федерация представляет собой огромное по размерам государство, включающее разные территориальные образования, отличающиеся уровнем экономического развития и социально-экономическими интересами.

За последнее десятилетие в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации достигнуты определенные результаты: создана законодательная база разграничения расходных полномочий и доходных источников между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления; в целях стимулирования регионов и муниципальных образований к развитию налогового потенциала Бюджетным кодексом РФ установлены различные условия осуществления бюджетного процесса субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями в зависимости от доли межбюджетных трансфертов в объеме собственных доходов их консолидированных бюджетов.

Счетной палатой Российской Федерации регулярно анализируются вопросы реформирования и развития межбюджетных отношений, в рамках которых проблемы исполнения бюджетов муниципальных образований, их бюджетной обеспеченности являются одними из ключевых.

С 1 января 2009 года завершилось формирование новой системы местного самоуправления и в полном объеме вступили в силу положения Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

рации»¹, а также связанные с ним нормы Бюджетного кодекса РФ, регулирующие финансовые взаимоотношения между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами.

Несмотря на то что уже в течение трех лет местное самоуправление осуществляется в полном объеме, проблема сбалансированности бюджетов муниципальных образований по-прежнему остается острой.

Речь идет о создании условий для обеспечения самодостаточности муниципальных образований. Расширение установленного перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления не сопровождается одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено федеральным законодательством.

По сравнению с началом 2006 года число вопросов местного значения увеличилось с 30 до 37, муниципального района – с 28 до 35 и городского округа – с 35 до 42.

Собираемые на территориях муниципалитетов доходы не покрывают расходы местных бюджетов.

В 2011 году доходы муниципальных образований (без учета безвозмездных поступлений) составили 1162,9 млрд рублей, а расходы – 2975,8 млрд рублей, то есть расходы были обеспечены доходами всего лишь на 39%, в 2010 году – на 43,4%².

Налоговые и неналоговые поступления в бюджеты муниципальных образований по-прежнему не имеют определяющего значения в формировании их доходного потенциала. Их доля в объеме доходов местных бюджетов составляет порядка 30%.

В соответствии с бюджетным и налоговым законодательством только два налога – земельный налог и налог на имущество физических лиц – зачисляются в местные бюджеты по нормативу 100%, их удельный вес в общих доходах муниципалитетов в 2010 году составил всего лишь 3,9 и 0,5% соответственно. В 2011 году ситуация не изменилась: удельный вес земельного налога в общем объеме доходов местных бюджетов составил 3,6%, налога на имущество физических лиц – 0,1%.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах поставлена задача по расширению финансовой самостоятельности местных бюджетов.

Одним из направлений в создании собственной налогооблагаемой базы бюджетов муниципальных образований указан переход к самостоятельному регулированию и сбору налога на недвижимость (взамен налогов на землю и имущество), а также закрепление за бюджетами муниципальных районов и городских округов фиксированной величины отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения.

Поступление отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в местные бюджеты в 2010 году увеличилось до 18,6 млрд рублей. В 2009 году поступление отчислений от указанного налога составляло 14,6 млрд рублей. Число регионов, применивших этот механизм, увеличилось с 31 в 2009 году до 39 в 2010 году.

Введение указанной нормы незначительно, но все же оказывает положительное влияние на пополнение доходов бюджетов муниципальных образований.

Анализ информации, представленный органами государственной власти субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что введение налога на недвижимость, с одной стороны, поможет наладить контроль за администрированием налога на недвижимость, увеличить доходную базу муниципальных образований, а также предоставит возможность органам местного самоуправления использовать регулируемую функцию данного налога на своей территории. С другой стороны, увеличение произойдет неравномерно, наибольший прирост налога сложится в городах и крупных населенных пунктах. В небольших муниципальных образованиях, особенно удаленных от районных центров, налог не увеличится в связи с большой долей людей пенсионно-

¹ С 1 января 2010 года закон вступил в силу на территориях Республики Ингушетия и Чеченской Республики.

² Здесь и далее количественные показатели приведены из аналитических материалов Счетной палаты Российской Федерации

«Анализ проблем исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и качества управления региональными

и муниципальными финансами в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».



го возраста и отсутствием дорогостоящего налогооблагаемого имущества. Но работа по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости продолжается.

В настоящее время отсутствие на федеральном уровне нормативных правовых актов о едином налоге на недвижимость затрудняет осуществить в полной мере оценку его влияния на доходную базу муниципалитетов.

Введение в некоторых муниципалитетах самообложения граждан также не решает проблему пополнения их доходной базы. По данным региональных органов исполнительной власти, в 2010 году самообложение граждан применялось только в 35 субъектах Российской Федерации и позволило пополнить доходы местных бюджетов на 114,3 млн рублей, или всего лишь на одну десятую процента. Кроме того, затраты муниципалитетов на проведение референдумов по введению самообложения не окупаются, а процедуры их проведения организационно сложны.

Сбалансированность местных бюджетов в основном зависит от безвозмездных поступлений из бюджетов вышестоящих уровней. В 2010 году удельный вес безвозмездных поступлений в бюджетах муниципальных образований составил 58,9%, в 2011 году – 60,7%.

Во многих муниципальных образованиях доходы их бюджетов формируются почти на 90% за счет безвозмездных поступлений.

В 2010 году в бюджетах муниципальных образований Республики Ингушетия доля безвозмездных поступлений в доходах превысила 90%, Республики Тыва – 87%, Республики Дагестан – 86%, Чеченской Республики – 84,6%. В 2011 году ситуация практически не изменилась: Республика Ингушетия – 88,7%, Республика Тыва – 86,4%, Республика Дагестан – 84%, Чеченская Республика – 83,4%.

Другим источником сбалансированности местных бюджетов, который в большинстве своем органы местного самоуправления вынуждены использовать в связи со сложившимся экономическим состоянием их бюджетов, является привлечение кредитных ресурсов. В 2009 году в местные бюджеты только от кредитных организаций поступили средства в объеме 6 млрд рублей, а в 2010 году уже более 80 млрд рублей.

Растет долг муниципальных образований. Согласно отчетным данным их долг за 2011 год вырос более чем на 50 млрд рублей.

Необходимо отметить и тот факт, что органами местного самоуправления не в полной мере прилагаются усилия к решению вопросов по увеличению доходной базы местных бюджетов за счет эффективного использования имеющихся резервов.

Так, несмотря на значительные объемы имущества, земель, относящихся к собственности муниципалитетов, должный учет его так и не налажен. По предварительным оценкам, в муниципальных образованиях только 63 регионов имеется более 130 млн объектов муниципальной собственности, общая площадь которых составляет около 3 млрд кв. м и более 141 млн га соответственно, балансовая стоимость учтенных объектов составляет около 20 трлн рублей.

В ходе контрольных мероприятий Счетной палаты РФ в Камчатском крае установлено, что в реестре муниципального имущества городского округа «поселок Палана» по состоянию на 1 сентября 2010 года не указаны ни балансовая, ни остаточная стоимость отдельных объектов муниципально-го имущества: квартир, объектов нежилого фонда, транспортных средств и прочего муниципально-го имущества. Кроме того 3 объекта незавершенного строительства общей балансовой стоимостью 94,4 млн рублей, переданные краем в 2008 году, в реестр муниципального имущества не внесены.

В Клинском муниципальном районе Московской области не принято в собственность 840 кв. м жилых помещений на общую сумму 42 млн рублей.

В ходе проверки в двух муниципальных образованиях Амурской области выявлено, что в реестры муниципального имущества не внесен 31 объект балансовой стоимостью 1461,9 млн рублей, что создает предпосылки для утраты указанных объектов из муниципальной казны.

Главная причина здесь, на наш взгляд, кроется в отсутствии либо недостатке денежных средств для проведения оценки и оформления необходимых документов по осуществлению регистрации прав на объекты муниципальной собственности. Кроме того, негативно влияют на эффективность использования имущества отсутствие механизма оперативного включения в реестр муниципальной собственности бесхозных объектов и так называемых выморочных жилых помещений,



а также несвоевременное оформление прав на объекты строительства, иной раз годами числящиеся в стадии незавершенного.

До настоящего времени во многих муниципальных образованиях не завершены работы по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, большая часть земель не учитывается как объект налогообложения. В связи с этим необходимо ускорить взаимную передачу объектов собственности между муниципальными образованиями, в соответствии с законодательством о разграничении прав на имущество, и упростить процедуры регистрации объектов муниципальной собственности.

В 2008–2010 годах, по данным исполнительных органов государственной власти, в ряде регионов проводились работы по выявлению невостребованных земельных долей и признанию на них права муниципальной собственности, оптимизации количества объектов государственной и муниципальной собственности, в том числе приватизации объектов незавершенного строительства, зданий и сооружений, не используемых для государственных и муниципальных нужд, выявлению неучтенных объектов недвижимого имущества, принадлежащего физическим лицам, инвентаризации баз данных владельцев транспортных средств. В результате было выявлено более 2 млн объектов неучтенного имущества оценочной стоимостью около 1280 млрд рублей.

На учет за указанный период поставлено 934,5 тыс. объектов балансовой стоимостью около 139 млрд рублей. Дополнительные доходы составили 6,3 млрд рублей.

Одной из проблем мобилизации земельного налога является наличие большого числа долевых земель бывших сельскохозяйственных организаций, сведения о которых не учитываются органами Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии; сложность процедуры идентификации собственников и признания государственной (муниципальной) собственности на невостребованные земельные доли.

В Иркутской области в период с 1993 по 1995 год было расформировано свыше 300 хозяйств, в результате выделилось 147 тыс. дольщиков на общей площади 1,5 млн га, из которых своим правом распорядиться землей воспользовались 13%.

Работа по выявлению неучтенных объектов продолжается. По оценке региональных органов власти и органов местного самоуправления, в 2011–2012 годах планируется поставить на учет более 1640 тыс. объектов балансовой стоимостью около 700 млрд рублей. В результате дополнительные налоговые поступления прогнозируются в объеме 3,3 млрд рублей.

Другой причиной недопоступления налогов в местные бюджеты и очень важной является наличие льгот, установленных на федеральном уровне по региональным и местным налогам. В связи с этим необходимо внесение в законодательство Российской Федерации норм, запрещающих предоставление федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам.

В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» и от 29 июня 2010 года «О бюджетной политике в 2011–2013 годах» была отмечена необходимость проведения инвентаризации и оптимизации, установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам (прежде всего по налогу на имущество физических лиц), расширения налоговой автономии региональных и местных властей, поставлена задача определиться со способами решения этой проблемы, в том числе разработать реальный план поэтапной отмены такого рода льгот.

Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации было рекомендовано Правительству Российской Федерации разработать методику оценки эффективности налоговых льгот, определить перечень неэффективных налоговых льгот и график их поэтапного сокращения. Однако до настоящего времени указанная работа не проведена.

Одновременно практически во всех субъектах Российской Федерации осуществляется анализ обоснованности и эффективности применения налоговых льгот, а также принимаются меры по их оптимизации. Отсутствие федеральных методик и норм дает существенный разброс в оценках.

По данным, представленным исполнительными органами власти 27 субъектов Российской Федерации, по результатам проведенных мероприятий по оптимизации налоговых льгот (сокращение перечня действующих льгот и льготных категорий налогоплательщиков, позволяющих



увеличить в перспективе налоговую базу), в течение 2008–2010 годов от указанных мероприятий получены дополнительные доходы в бюджеты регионов и муниципальных образований в сумме 60,3 млрд рублей. По оценочным данным в 2011–2012 годах дополнительные доходы могут составить 46,3 млрд рублей.

Вместе с тем проводимая работа еще недостаточно эффективна. В 50% регионов объемы выпадающих доходов их консолидированных бюджетов от льгот, предоставляемых региональным законодательством и органами местного самоуправления, в 2011 году оцениваются выше или на уровне 2010 года.

В результате предоставления федеральным законодательством льгот по земельному налогу налогоплательщикам – физическим лицам в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2010 году не поступило порядка 100 млн рублей, льгот по налогу на имущество физических лиц – 12,1 млрд рублей.

Наибольшее значение соотношения земельного налога, не поступившего в консолидированные бюджеты в связи с предоставлением льгот, установленных на федеральном уровне, и общей суммы налога, подлежащего уплате, приходится на Астраханскую область – 6,8%, Амурскую область – 3,5%, Новгородскую область и Республику Дагестан – по 3,5%, Кабардино-Балкарскую Республику – 3,3% и Тульскую область – 1,6%.

В 2010 году отношение налога на имущество физических лиц, не поступившего в консолидированные бюджеты в связи с предоставлением льгот, установленных федеральным законодательством, к сумме исчисленного налога колеблется от 7,2% в Чеченской Республике до 183,9% в Республике Северная Осетия – Алания. В 42 субъектах Российской Федерации (50,6%) указанное соотношение меньше значения показателя, сложившегося в целом по Российской Федерации. Вместе с тем в 11 субъектах Российской Федерации указанный показатель превысил 100%.

Вместе с тем в условиях наметившейся посткризисной стабилизации экономики регионов рост доходов местных бюджетов в 2011 году составил 13,9%, расходы местных бюджетов также возросли на 13,9%.

Несмотря на увеличение поступлений доходов в местные бюджеты, проблема финансовой обеспеченности местных бюджетов не решена. В ряде регионов произошло значительное сокращение расходов местных бюджетов.

По-прежнему наибольшую долю в общем объеме расходов местных бюджетов составляют расходы на заработную плату (с начислениями) и оплату коммунальных услуг (порядка 44%). Расходы на заработную плату в 2010 году увеличены незначительно – на 1,3%, а расходы на коммунальные услуги возросли почти на 20%.

Результаты анализа исполнения местных бюджетов в 2010–2011 годах свидетельствуют о том, что расходы местных бюджетов имеют достаточно низкую инвестиционную направленность. Расходы местных бюджетов, направляемые на увеличение стоимости основных средств, увеличены лишь на 4,5%, а их доля в общем объеме расходов составила всего 11,5% и сократилась при этом на 0,3% по сравнению с 2009 годом. В 53 регионах этот показатель ниже среднего уровня.

Статья 136 Бюджетного кодекса РФ введена с целью повышения эффективности бюджетных расходов и применения санкций за нарушения бюджетного законодательства. Однако указанная норма, предусматривающая приостановление (сокращение) предоставления межбюджетных трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации, в 7 регионах (Удмуртская Республика, Забайкальский и Камчатский края, Нижегородская, Курганская, Омская и Сахалинская области) не применялась, несмотря на то что нарушения бюджетного законодательства были установлены в их 67 муниципальных образованиях.

В ходе контрольных мероприятий, проведенных Счетной палатой РФ в 2010 году, установлено, что в 2009 году семью муниципальными районами Камчатского края не обеспечено выполнение отдельных условий, предусмотренных соглашениями, заключенными с Минфином края, при этом Минфин края не воспользовался правом приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов. В девяти муниципальных районах Хабаровского края не выполнены в полном объеме условия заключенных соглашений о мерах по повышению эффективности



использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Однако предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных районов также не было приостановлено.

Принятие Федерального закона от 8 мая 2010 года №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» создало правовую основу для повышения экономической эффективности функционирования бюджетных учреждений и оптимизации их сети.

В частности, закреплено право бюджетного учреждения заниматься предпринимательской деятельностью (при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах), установлены права бюджетных учреждений по распоряжению движимым имуществом, гарантии сохранения сложившегося объема бюджетных ассигнований в случае реорганизации.

Предоставленная региональными властями информация показывает, что в настоящее время работа сводится в основном к количественному сокращению бюджетных учреждений и штатной численности их сотрудников, а не к повышению эффективности работы и качества предоставляемых услуг.

С учетом того, что проводимые в регионах мероприятия часто затрагивают интересы наименее защищенных слоев населения (как получателей соответствующих бюджетных услуг, так и самих сотрудников бюджетных учреждений), а суммы получаемой экономии бывают мизерными (в Тульской области за счет ликвидации детского дома планируется сэкономить лишь 1,2 млн рублей), возникает вопрос об их целесообразности. В связи с этим необходимо на законодательном уровне определить условия преобразования бюджетных учреждений, позволяющие обеспечить получение гражданами бюджетных услуг надлежащего объема и качества. Подобного рода решения должны осуществляться с учетом их конечного результата и всех возможных последствий.

Сегодня местное самоуправление нуждается в самом серьезном внимании и поддержке со стороны государства в части создания максимально благоприятных условий для работы муниципальных органов.

Муниципальные образования, являющиеся точками роста (прежде всего города), должны получать действенные стимулы для развития, а отстающие в развитии территории (сельские поселения) – гарантии государственной поддержки. Города должны получить большую свободу маневра, в том числе путем предоставления им права расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения, развивать налогооблагаемую базу местных бюджетов, увеличивать доходный потенциал своих территорий за счет эффективного использования имеющихся ресурсов, имущественного комплекса.

Законодательную базу необходимо адаптировать к многообразию условий местного самоуправления, необходимо уйти от размытых формулировок в определении вопросов разграничения предметов ведения.

Движение к финансовой самостоятельности местного самоуправления является ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников. В ближайшей перспективе следует рассмотреть вопрос о закреплении за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой.