

Среднесрочное финансовое планирование в муниципальных образованиях

Федеральным законом от 26.04.2007 г. №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» (далее — новая редакция Бюджетного кодекса) предусматривается, в частности, усиление стимулов для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по эффективному и ответственному управлению региональными и муниципальными финансами.

Л.И. ПРОНИНА, д.э.н.

В результате реформы местного самоуправления органы местного самоуправления максимально приближены к населению в целях качественного и своевременного оказания всем гражданам социальных и бытовых услуг. Вместо 12 тыс. муниципальных образований, существовавших в 2003 г., в 2006 г. уже было более 24 тыс. муниципальных образований, в том числе более 19 тыс. сельских поселений.

Вместе с тем, по мере реализации реформы местного самоуправления все более значимой становится задача ее финансового обеспечения.

Для реализации целей реформы местного самоуправления важнейшее значение имеет предусмотренная в новой редакции Бюджетного кодекса организация бюджетного процесса на основе расходных обязательств соответствующего публично-правового образования и переход всех бюджетов бюджетной системы к среднесрочному финансовому планированию — формированию бюджетов на трехлетний период. При этом весь процесс работы над бюджетом основан на новой методологии разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагает переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированной на результат.

Таким образом, бюджеты должны будут составляться и приниматься в режиме «скользящей трехлетки» с процедурой ежегодных изменений. При этом субъекты Российской Федерации, а, следовательно, и муниципальные образования получают возможность перейти к формированию финансовых планов на среднесрочную перспективу постепенно. В 2008 г. уже 8 субъектов РФ переходят к формированию бюджетов на трехлетний период. Среди них Алтайский край, Ростовская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и др. Такой метод дает возможность планирования крупных проектов, выходящих за рамки года, а также



устанавливает, что планирование расходов должно происходить на основе разделения действующих и принимаемых обязательств.

В целом среднесрочное бюджетное планирование является связующим звеном между приоритетами социально-экономического развития муниципального образования и проводимой бюджетной политикой, оно призвано обеспечить ее предсказуемость, прозрачность и преемственность. В то же время, извлечение положительного эффекта от применения среднесрочного бюджетного планирования требует четкого содержательного и правового оформления его организации.

Вместе с тем, основными проблемами при разработке программы социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочную перспективу, в условиях существующей нормативно-правовой базы, являются:

- несовершенство закрепления доходных источников за местными бюджетами;
- недостаточная бюджетная обеспеченность, оказывающая сдерживающее воздействие на процесс привлечения гарантий по кредитным заимствованиям предприятий, что

в свою очередь не позволяет эффективно использовать механизм привлечения финансовых ресурсов вне бюджетного сектора для развития муниципального образования;

- недостаточность статистической информации, в том числе и от федеральных структур.

В целях реализации методов среднесрочного бюджетного планирования необходимо формировать перспективный финансовый план, субъектам бюджетного планирования составлять доклады об основных результатах и направлениях деятельности, формировать реестры расходных обязательств муниципальных образований.

Однако в настоящее время не существует единой методологической базы для разработки программ социально-экономического развития на муниципальном уровне, порядок их разработки определяется соответствующим нормативным документом местного уровня.

В целях обеспечения эффективности реализации механизмов среднесрочного социально-экономического развития муниципальных образований необходимо рассмотреть возможность по обновлению на федеральном уровне нормативной базы по прогнозированию

нию и разработке программ социально-экономического развития на муниципальном уровне, а также расширению доступа органов местного самоуправления к данным о производственно-хозяйственной деятельности предприятий.

Принципиально важной мерой для внедрения среднесрочного бюджетного планирования является четкое и максимально жесткое закрепление полномочий и ресурсов за определенными уровнями публичной власти.

Новая редакция Бюджетного кодекса предусматривает установление объема принятых расходных обязательств всех уровней публичной власти на базе 2005 г., когда было осуществлено первое разграничение полномочий между ними. Между тем, в период с 2005 по 2007 гг. осуществлено дальнейшее разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в результате которого значительные дополнительные полномочия возложены на региональный и местный уровни публичной власти.

Так, в результате принятия ряда законодательных актов, произошло расширение перечня вопросов местного значения, большая часть которых привела к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований.

В частности, к вопросам местного значения были отнесены:

- создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;
- создание условий для сельскохозяйственного производства;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране жизни и здоровья;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью и другие.

Характеризуя данные изменения с финансовой точки зрения, стоит отметить, что, например, в г. Ростове-на-Дону минимальная потребность в финансовых ресурсах исключительно на содержание аварийно-спасательных служб и аппарата ГО и ЧС в 2006 г. оценивалась в 55 млн руб. в год (из них 70% составляла заработная плата), а в 2007 г. она составляла уже 73,1 млн руб.

Вместе с тем, в основу формирования бюджетов всех уровней бюджетной системы заложены нормативы распределения доходов по уровням бюджетной системы, сложившиеся на начало 2007 г., а расходные обязательства на начало 2005 г. Нормативы распределения неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы носят только уточняющий характер и не изменяют их.

Следует отметить, что при внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в 2004 г. (№120-ФЗ от 20.08.2004 г.) распределение доходов по уровням бюджетной системы было осуществлено с учетом передачи расходных полномочий с муниципального на федеральный и региональный уровни публичной власти, начиная с 2006 г., в размере 400 млрд руб.

В результате расширения перечня вопросов местного значения, большая часть из которых привела к увеличению объема расходных обязательств (расходов) муниципальных образований, в 2006 г. по данным Минфина РФ расходные обязательства (расходы) муниципальных образований выросли на 254 млрд руб. (на 21%), тогда как в 2005 г. они составляли 1210 млрд руб. В 2007 г. расходные обязательства (расходы) муниципальных образований также возрастут в значительной мере.

Однако такая ситуация не привела к закреплению за местными бюджетами необходимых дополнительных доходных источников, корректировке распределения доходов по уровням бюджетной системы и методики формирования межбюджетных отношений. За этот период значительно возросла централизация средств на федеральном уровне и увеличился объем финансовой помощи региональным бюджетам из федерального бюджета и местным бюджетам из региональных бюджетов.

По экспертной оценке Счетной палаты РФ, в 2006 г. фактические потребности местных бюджетов в среднем по России в два раза превышали их доходы.

Вследствие сложившейся ситуации с финансовым обеспечением реформы местного самоуправления идет «вымывание» собственной компетенции органов местного самоуправления, в первую очередь, сельских поселений и малых городов. Причем это осуществляется на законных основаниях, в частности, путем заключения соглашений о передаче части полномочий поселений, включая бюджетно-налоговые полномочия, органам местного самоуправления муниципальных районов. По данным мониторинга, проводимого Минрегионом РФ, около 16200 поселений (около 75%) заключили подобные соглашения, на основе которых в среднем передавалось от 4 до 6 вопросов местного значения. При этом лишь в 64% вновь образованных поселений в 2006 г. (переходный период) формируются бюджеты, остальные финансируются в соответствии со сметой доходов и расходов, что нарушает принцип самостоятельности местных бюджетов и, в конечном итоге, самостоятельности местного самоуправления.

Более того, осуществляются «законодательные» попытки передачи части полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов РФ, что не соответствует Конституции РФ, устанавливающей самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий.

В связи с этим, Конституционный Суд РФ неоднократно выражал правовую позицию, состоящую в том, что вопросы местного значения должны решать органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти (постановления от 30 ноября 2000 г. №15-П, от 15 января 1998 г. №3-П и др.).

На этом основании не правомерна передача отдельных бюджетных полномочий финансового органа муниципального образования финансовому органу субъекта РФ на основе соглашения между местной администрацией муниципального образования и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

С другой стороны, Федеральным законом о дальнейшем разграничении полномочий между уровнями публичной власти (№258-ФЗ от 29.12.2007 г.) устанавливается право органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений, муниципальных районов (городских округов). При этом органы местного самоуправления вправе решать эти вопросы только за счет собственных доходов местных бюджетов. Эти негативные тенденции закреплены Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», принятым Государственной Думой в октябре 2007 г.

Между тем, среди этих «факультативных» вопросов такие как, совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса, осуществление финансирования и софинансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 1 марта 2005 г. и др.

Эти и другие вопросы «не местного значения» — чрезвычайно затратны, также как и отдельные государственные полномочия, в реализации которых могут принимать участие органы местного самоуправления, если это установлено федеральными законами.

Вместе с тем, по данным мониторинга, проводимого Минрегионом РФ, большинство поселений (порядка 85%) решают только самые необходимые, жизненно важные для на-

селения вопросы местного значения — организация освещения улиц, сбора и вывоза бытовых отходов, организация благоустройства и озеленения территории поселения, создание условий для массового отдыха жителей поселения.

Введению методов среднесрочного бюджетного планирования, по нашему мнению, препятствуют различия в правовом регулировании бюджетных правоотношений. В частности, установление более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами РФ, тогда как эти нормы должны быть идентичны ввиду равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов РФ.

Так, в новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрено введение дополнительных условий предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных муниципальных образований вводится не две, как для субъектов РФ, а три ступени ограничений в зависимости от доли получаемых межбюджетных трансфертов.

Кроме того, к муниципальным образованиям, у которых доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних финансовых лет в собственных доходах превышает 10%, применяются дополнительные ограничения по объему расходов на оплату труда муниципальных служащих и (или) содержание органов власти, тогда как по отношению к субъектам РФ эта доля составляет 20%.

Это означает, что органы местного самоуправления практически теряют право на самостоятельное регулирование оплаты труда муниципальных служащих и определение объема расходов на содержание органов власти.

Кроме того, норматив (доля межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов), превышение которого предполагает применение к муниципальным образованиям дополнительных ограничений по установлению их расходных обязательств, составляет 30%, что также ограничивает возможности муниципальных образований для решения вопросов «не местного значения».

Для высокодотационных субъектов РФ и муниципальных образований (с долей межбюджетных трансфертов, превышающей, соответственно, 60% и 70% собственных доходов), кроме того, вводятся требования по включению с вышестоящими финансовыми органами соглашений о повышении эффективности использования бюджетных средств

и ежегодному проведению проверки годового отчета об исполнении бюджета внешними контрольными органами. Между тем в большинстве муниципальных образований, особенно со слабо развитой налоговой базой, местные бюджеты в 2007 г. будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ. По данным Минфина РФ, в 2006 г. финансовая помощь местным бюджетам уже составляла 41% от собственных доходов местных бюджетов.

Одной из целей реформы местного самоуправления является выравнивание уровня социально-экономического развития территорий. Это является и одним из условий внедрения среднесрочного бюджетного планирования.

Новая редакция Бюджетного кодекса устанавливает, что общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется, исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, который определяется в порядке, установленном Правительством РФ.

Вместе с тем, по нашему мнению, выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ должно осуществляться, исходя из необходимости достаточного финансового обеспечения полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации конституционных гарантий, касающихся предоставления гражданам общественных услуг в сферах образования, здравоохранения, в социальной сфере.

Для реализации указанных целей, обеспечения в необходимом объеме налоговых поступлений в местные бюджеты необходимо точное определение расходных обязательств муниципальных образований и пересмотр в связи с этим закрепленных за местными бюджетами местных налогов и постоянных нормативов отчислений от федеральных налогов и специальных налоговых режимов, на развитие налоговой базы которых имеют непосредственное влияние органы местного самоуправления (имущественные налоги, налог на доходы физических лиц, налоги на совокупный доход, налог на прибыль организаций).

Это особенно важно при переходе федерального уровня власти, а затем субъектов федерального и местного уровней власти на среднесрочное бюджетное планирование и бюджетирование, ориентированное на результат.

В 2006 г. по данным Минфина РФ налоговые доходы составляли 30,7% в структуре до-

ходов местных бюджетов, основную долю занимал налог на доходы физических лиц — 66%. При этом местные налоги составляли лишь 10% (46,5 млрд руб.) в общей сумме налоговых доходов местных бюджетов, в том числе земельный налог — 8,9%, налог на имущество физических лиц — 1,1%.

В связи с этим, огромное значение имеет введение новых местных налогов. В соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ о бюджетной политике в 2008–2010 гг., а также планом мероприятий по реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» необходимо принятие до 1 января 2008 г. проекта федерального закона, регулирующего взимание местного налога на недвижимость жилого назначения, исходя из рыночной стоимости объектов недвижимости и при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан на существующем уровне.

В целях укрепления самостоятельности муниципальных образований, обеспечения возможности создания у них точек экономического роста важно развитие налогового законодательства в интересах местного самоуправления. В связи с этим, полагаем возможным Правительству РФ рассмотреть возможность внесения изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ, предусматривающих:

- увеличение размера налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в бюджеты субъектов РФ (при условии зачисления части дополнительных налоговых поступлений в местные бюджеты) или введение налоговой ставки, по которой исчисленная сумма налога на прибыль организаций зачисляется в местные бюджеты;
- увеличение доли налога на доходы физических лиц, закрепленной на постоянной основе за бюджетами муниципальных образований;
- совершенствование законодательного регулирования взимания налога на имущество физических лиц в части включения в состав объектов налогообложения объектов незавершенного строительства, закрепления за физическими лицами обязанности по регистрации права собственности на указанные объекты недвижимости в установленные сроки и ответственности за их нарушение;
- обеспечение компенсации из федерального бюджета выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в случае предоставления в Налоговом кодексе РФ льгот по региональным и местным налогам и сборам,

осуществление инвентаризации предоставляемых льгот и другие изменения;

- принятие нормативных правовых актов, обеспечивающих совершенствование методики кадастровой оценки земельных участков, инвентаризацию и межевание земельных участков, находящихся в общей долевой собственности (включая финансирование), оформление в собственность или в пользование (включая аренду) всех земельных участков, проведение работ по закреплению бесхозных земель в пользование или в собственность, порядок, условия и периодичность переоценки результатов государственной кадастровой оценки земельных участков;
- в случае принятия федеральных законов, увеличивающих количество полномочий органов местного самоуправления, обеспечивать долгосрочную сбалансированность местных бюджетов и их полное финансовое обеспечение путем внесения изменений в бюджетное и (или) налоговое законодательство;
- для увеличения возможностей муниципальных образований по привлечению заемных средств вывести из состава «источников внутреннего финансирования дефицитов бюджетов» остатки средств прошлого года и предусмотреть их в составе классификации доходов бюджетов бюджетной системы РФ;

• ориентировать систему организации межбюджетных отношений на обеспечение финансовых возможностей местных бюджетов непосредственно в среднесрочной перспективе.

Следует отметить, что в муниципальных образованиях существует и ряд других проблем, препятствующих внедрению методов среднесрочного бюджетного планирования. Например, проблем, связанных с применением гл. 31 Налогового кодекса РФ «Земельный налог» и приказа Минфина РФ от 23.03.2006 г. №47 «Об утверждении формы «Сведений о земельных участках, расположенных в пределах муниципального образования» и рекомендаций по ее заполнению». Так, создание и ведение базы данных по земельным участкам в городе Ростове-на-Дону ранее входило в компетенцию городского комитета по земельным ресурсам и землеустройству, который в настоящее время входит в структуру Роснедвижимости и не является подразделением администрации города.

В свою очередь, на муниципальные образования согласно Налоговому кодексу РФ (ст. 396) возложены обязанности по представлению в налоговые органы сведений по земельным участкам и их правообладателям.

С управленческой точки зрения это неэффективно, так как происходит дублирование функций государственных и муниципальных

органов. Кроме того, некорректным является императивная обязанность органов местного самоуправления осуществлять расходование бюджетных средств на реализацию полномочия, не относящегося к его компетенции.

На наш взгляд, факт принадлежности земельного налога к местным налогам, с одной стороны, не должен приводить к неисполнению органами Роснедвижимости своих прямых обязанностей, с другой стороны, неэффективно вменять органам местного самоуправления обязанность осуществления дублированных и несвойственных им функций. В целом, работа в условиях перехода на среднесрочное бюджетное планирование в г. Ростове-на-Дону выявила необходимость разработки на федеральном уровне нормативных актов и методических материалов, обеспечивающих комплексность и практическую достижимость всех преимуществ нового механизма планирования.

В заключение важно отметить, что устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований на основе применения среднесрочного бюджетного планирования невозможно обеспечить без предоставления муниципальным образованиям финансовых и материальных ресурсов, необходимых для качественного и своевременного предоставления социально-бытовых услуг населению. □

18-21 марта

**XIII СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА
ВСЁ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА
И РЕМОНТА - 2008**

**XII СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА
КОНДИЦИОНИРОВАНИЕ. ОТОПЛЕНИЕ.
ВОДОСНАБЖЕНИЕ**

**III СПЕЦИАЛИЗИРОВАННАЯ ВЫСТАВКА
ИНТЕРЬЕР. ДИЗАЙН. ЛАНДШАФТ**

**БВК БАШКИРСКАЯ
ВЫСТАВОЧНАЯ
КОМПАНИЯ** **БАШКОРТОСТАН**
ВЫСТАВОЧНАЯ КОМПАНИЯ

г. УФА