

14. ПРОБЛЕМЫ ИНВЕСТИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЫ

14.1. СТАБИЛИЗАЦИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ – АКТУАЛЬНАЯ ЗАДАЧА НОВОГО ЭТАПА МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Бухвальд Е.М., д.э.н., проф., зав. Центром федеративных отношений и регионального развития

Институт экономики

Российской Академии наук, г. Москва

Перейти на Главное МЕНЮ
Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ

Значительные институциональные новации, сопровождающие новый этап законодательного регулирования муниципальной реформы в стране [1], еще более актуализируют вопрос об устойчивости и достаточности экономической, прежде всего финансово-бюджетной базы российского местного самоуправления.

1. Местные бюджеты в условиях муниципальной реформы

Формально этот вопрос постоянно находился в зоне внимания властных структур. Так, вскоре после принятия ранее действовавшего закона о местном самоуправлении 1995 г. [2] был принят и закон, определяющий его финансовые основы [3]. Данный закон предполагал достаточно широкую, диверсифицированную по источникам базу формирования доходов местных бюджетов, а именно:

- часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту Российской Федерации;
- часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту РФ;
- часть налога на добавленную стоимость (НДС) по товарам отечественного производства в пределах не менее 10% в среднем по субъекту РФ и пр.

Кроме того, данный закон делал акцент на формировании доходов и расходов местных бюджетов на нормативной основе. Для этого закон использовал такие понятия, как государственный минимальный социальный стандарт – установленный законодательством РФ минимальный уровень социальной защиты, обеспечивающий удовлетворение важнейших потребностей человека, а также социальные нормы – показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении. Закон 1997 г. прямо указывал, что органы государственной власти субъектов РФ в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами и нормативами минимальной бюджетной обеспеченности.

Ныне же Бюджетный кодекс РФ определяет гарантированную доходную базу местных бюджетов в значительно более узких рамках (речь идет о местных налогах – их осталось всего два – и о долях иных налогов, которые гарантированно должны быть переданы в местные бюджеты). Одновременно роль социальных

нормативов как основы бюджетного планирования, в том числе и регулирования межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне, сведена к минимуму. Между тем именно для местных бюджетов, для их сбалансированности идея нормативного подхода в бюджетном планировании имеет принципиальное значение, что связано с особой социальной нагрузкой, падающей на эти бюджеты. По имеющимся оценкам, именно через местные бюджеты финансируется 100% расходов на среднее образование, 85% расходов на здравоохранение, 60% расходов на содержание детских садов и пр. [13].

В результате при существенном сокращении круга «гарантированных» налоговых доходов местных бюджетов и отказа от основополагающей роли нормативного принципа бюджетного планирования обозначилась тенденция устойчивой несбалансированности местных бюджетов. По оценке Всероссийского совета муниципальных образований (ВСМС), при расходных обязательствах российского местного самоуправления в 5 трлн. руб. их фактически располагаемые финансовые ресурсы определяются ныне примерно в 3,2 трлн. руб., т.е. с дисбалансом около 2 трлн. руб. [12]. Достаточно быстро «размывается» и второй компонент экономической базы местного самоуправления – массив муниципальной собственности. Доходы от собственности (продажа и аренда) по-прежнему составляют примерно половину неналоговых доходов местных бюджетов. Однако возможности подобной компенсации постоянно сужаются в результате вынужденного (по требованию реформы) отказа муниципалитетов от так называемого непрофильного имущества, что привело к тенденции его массовой распродажи и передачи в государственную собственность субъектов Федерации [7].

Таким образом, практика муниципальной реформы показала, что принудительное насаждение во всех регионах РФ единообразной схемы муниципальных образований и единого порядка формирования местных бюджетов еще не является достаточным условием для обеспечения полноты прав граждан на местное самоуправление и предоставляемые им блага. Решающее значение остается за адекватной обеспеченностью органов местного самоуправления необходимыми экономическими ресурсами, прежде всего, конечно, финансово-бюджетными. Однако обеспечить действенные пути решения данной задачи пока не удается.

Уже в ходе муниципальной реформы, а также весь последующий период ее осуществления на разных слушаниях по поводу несбалансированности финансово-экономической базы местного самоуправления год за годом принимались одни и те же рекомендации. Они касались того, как нормализовать ситуацию в сфере местных финансов, как сократить дотационную зависимость местных бюджетов и тем самым дать российским муниципалитетам возможность нормально финансировать исполнение своих полномочий, своих обязательств перед населением. Однако и сегодня удручающее, зависимое от внешних факторов финансовое положение подавляющего большинства муниципалитетов остается одним из наиболее уязвимых компонентов в действующей системе российского местного самоуправления.

В ходе реформы система местных финансов в РФ оказалась сильно размытой: количество формально самостоятельных местных бюджетов существенно возросло, а их совокупная доля в консолидированном бюджете страны и в консолидированных бюджетах субъектов Федерации существенно сократилась. В среднем по РФ с 2003 г. по 2013 г. этот показатель снизился с 49,4% до 39,2%. Местные налоги, выполняющие в мировой практике роль важного рычага социально-экономического регулирования «в руках» муниципального управления, у нас по своей значимости ничтожны. Так, по данным за 2012 г., доля двух местных налогов в доходах местных бюджетов РФ составила всего 15%, причем основная масса этих доходов формируется за счет земельного налога (более поздние данные по мониторингу местных бюджетов еще не опубликованы).

В начале 1990-х гг. в РФ существовало около 20 местных налогов. Конечно, такое количество местных налогов неудобно для населения, да и затрудняет на местах практику их собираемости. Но и нынешний куцый «эрзац» местного налогообложения (два действующих местных налога целиком закреплены за поселениями; у муниципальных районов «своих» местных налогов вообще нет) вряд ли соответствует финансовым нуждам и социально-экономическим реалиям российских муниципалитетов, приоритетам их устойчивого развития.

Сказанное касается и прав муниципального управления в сфере налогового администрирования в целом. Здесь существует определенное законодательное противоречие. В соответствии с Конституцией РФ 1993 г. (ст. 132) органы местного самоуправления вправе устанавливать и вводить местные налоги. Однако на практике это конституционное положение не действует: органы местного самоуправления в РФ могут лишь вводить местные налоги, установленные федеральным законодателем, и регулировать некоторые аспекты взимания этих налогов, но только в жестких рамках, также установленных федеральным законодателем.

В ходе реформы заявленные цели усиления финансово-бюджетной самостоятельности муниципального управления были провалены. Напротив, существенно усилилась зависимость местных бюджетов от финансовой помощи «сверху» – из бюджетов субъектов Федерации. В собственных доходах местных бюджетов в РФ в 2012 г. доля межбюджетных трансфертов без учета дополнительных нормативов налоговых отчислений, замещающих дотации на финансовое выравнивание, составила 46,6%. Доля межбюджетных трансфертов с учетом субвенций в общей сумме доходов местных бюджетов составила 61,8% против 60,7% в 2011 г. Подтверждение этой ситуации можно найти практически в любом регионе РФ. Так, в Вологодской области в 2003 г. (т.е. до начала реформы) за счет «своих» налоговых и неналоговых доходов муниципалитеты покрывали около 70% своих расходов. К 2013 г. ситуация изменилась полярно: уже более 60% расходов муниципалитетов покрывается за счет межбюджетных трансфертов [11].

Собственные доходы местных бюджетов (понятие собственных доходов бюджетов определяется ст. 47 Бюджетного кодекса РФ) весьма неравномерно распределяется между основными типами муниципальных образований. На бюджеты поселений – самой важной институциональной новации реформы (почти 90% всех

муниципальных образований) – приходится всего 14% всех собственных доходов (в том числе 10,9% налоговых доходов) местных бюджетов. На поселения приходится также только около 13% расходов местных бюджетов. Закономерно возникает вопрос: стоило ли ради такой малости вообще затевать реформу, раздувать бюджетную систему страны и общее число номинально действующих в ней субъектов бюджетного процесса? Кроме того, вследствие малых размеров многих поселенческих бюджетов (до нескольких миллионов рублей), удельные операционные затраты по их исполнению неоправданно высоки. Как самостоятельный уровень бюджетной системы (по сравнению со сметной системой финансирования), большинство поселенческих бюджетов экономически себя никак не оправдывает.

В 2011-2012 гг. основными получателями межбюджетных трансфертов являлись бюджеты муниципальных районов. В 2011 г. их доля в этих трансфертах составила 47,1%, а в 2012 г. – 44,9% от общего объема предоставляемой финансовой помощи местным бюджетам. Бюджеты городских округов и поселений получили в 2011 г. 38,0% и 14,9%, а в 2012 г. – 38,1% и 17,0% от общего объема финансовой помощи соответственно. Основными причинами такого распределения финансовой помощи местным бюджетам выступает низкая налоговая составляющая в собственных доходах бюджетов муниципальных районов, а также необходимость финансового обеспечения их функций по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, что учитывается при распределении дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов.

Таким образом, за годы реформы способность органов муниципального управления сколько-нибудь полно финансировать свои полномочия была поставлена в полную зависимость от передачи им налоговых долей и/или прямой финансовой помощи из бюджетов субъектов Федерации. По данным Министерства финансов РФ (Минфин РФ), в 2012 г. только в 10% муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%. В 75,6% местных бюджетов эта доля составляла более 30%, в том числе в 23,1% местных бюджетов РФ – свыше 70%. Также, по данным Минфина РФ, дотационность свыше 30% имели 52,5% всех местных бюджетов, в т.ч. 68,2% всех районных бюджетов и более половины бюджетов всех поселений.

Гарантированные доходы местных бюджетов столь незначительны, что в разряд дотационных муниципалитетов парадоксально попадают и крупные города – «столицы» субъектов Федерации, обладающие значительным экономическим, в том числе промышленным, потенциалом. Бюджеты большинства крупных российских городов на 25-35% зависят от дотаций субъектов Федерации. В Екатеринбурге и Новосибирске примерно треть бюджетных расходов покрывается областными дотациями, а, например, в Самаре областной бюджет покрывает более 40% расходов городского бюджета. Обеспеченность жителей этих городов муниципальными бюджетными расходами в год составляет 300-700 долл. США против 3-5 тыс. долл. в Лондоне, Париже или Москве и около 8 тыс. долл. – в Нью-Йорке [9].

Глубоко дотационные местные бюджеты (как, по сути, и реализующие их органы местного самоуправления) существуют чисто номинально, только на бумаге, в силу широко распространенной ситуации практически полной передачи всех поселенческих полномочий, в том числе и бюджетных, на районный уровень. Формально в настоящее время передаются только полномочия по составлению бюджета, но по сути поселения занимаются только бюджетно-техническими функциями, не ушедшими далеко от дореформенной практики сметного финансирования прежних местных администраций. В таких случаях поселенческий муниципалитет часто финансирует сам себя, свою администрацию и более ничего. Например, как было отмечено выше, доля поселенческих бюджетов составляет примерно 13% расходов всей системы местных бюджетов в стране, но при этом 24% расходов всех местных бюджетов расходуется на управленческие нужды. Однако надо признать, что во многих случаях централизация полномочий на районном уровне вызвана не дефицитом средств и не нежеланием поселенческих муниципалитетов заниматься чем-либо, а необходимостью сохранить целостность и устойчивость функционирования тех или иных отраслей местного хозяйства (например, в сфере жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ), дорожного хозяйства, электросетей и пр.).

Конечно, было бы неправильным обрисовывать всю ситуацию в российском местном самоуправлении, в том числе в контексте его финансово-бюджетных составляющих, лишь негативным образом. В различных регионах РФ немало муниципальных образований, в том числе поселенческих, где за счет настойчивости и самоотверженного труда муниципальных работников даже в самых сложных финансово-экономических условиях все же удается последовательно решать многие хозяйственные и социальные проблемы территорий, устойчиво поддерживать жизненный уровень основной массы населения. Проблема в том, что эти результаты во многом достигаются не благодаря, а вопреки складывающимся объективным экономическим условиям и широко распространенным настроениям иждивенства, особенно в низовом звене муниципального управления. Особым образом адресно поддержать имеющиеся позитивные примеры муниципального управления, наиболее перспективные территории и одновременно ликвидировать – как лишний груз – формалитеты местного самоуправления (муниципалитеты-«призраки») в действующей среде правового регулирования местного самоуправления и его экономических основ либо невозможно, либо весьма затруднительно.

2. Реформа и развитие межбюджетных отношений

Финансово-бюджетные условия функционирования системы местного самоуправления в РФ в настоящее время затрагиваются двумя сферами, или срезами межбюджетных отношений. Во-первых, это существенно усложнившееся ныне взаимодействие между местными бюджетами в целом и бюджетом субъекта Федерации. Во-вторых, благодаря введению в ходе реформы обязательной двухуровневой системы муниципального управления и местных бюджетов резко усилилась значимость действующей в муниципальных районах и достаточно новой для российской практики

системы внутримunicipальных межбюджетных отношений [4].

В данном случае мы становимся на регионально-муниципальном срезе межбюджетных отношений. Таковой, в настоящее время, в отличие от федерально-регионального среза этих отношений, имеет два направления движения средств. Одно из них, условно говоря, позитивный канал, – оказание финансовой помощи местным бюджетам в той или иной форме. Второе направление – негативный канал, т.е. изъятие части финансового излишка в отдельных местных бюджетах за счет системы так называемых отрицательных трансфертов. Эта особенность связана с тем, что в большинстве субъектов Федерации внутрирегиональная дифференциация муниципальных образований по экономическим и финансово-бюджетным показателям (т.е. по показателям душевой бюджетной обеспеченности) еще более значительна, нежели дифференциация между самими субъектами Федерации.

В настоящее время целым рядом законодательных документов к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации отнесено оказание финансовой помощи местным бюджетам, осуществляемое данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Однако на деле федеральный законодатель лишь в самом общем виде возложил на субъекты Федерации обязанность осуществления финансового выравнивания муниципальных образований. В результате остаются неясными и, как следствие, довольно дифференцированными по регионам, как общие критерии определения объема выделяемых на эти цели средств, так и та планка, до которой должно осуществляться выравнивание (особенно с учетом специфики бюджетной ситуации в каждом из регионов). Формально эти индикаторы и механизмы их реализации неким образом задаются соответствующими законами субъектов Федерации. Тем не менее, в осуществлении внутрирегионального финансового выравнивания, несмотря на попытки его формализации, чрезвычайно силен элемент субъективизма, постоянного стремления региональных лидеров манипулировать инструментами финансовой помощи местным бюджетам для оказания давления на глав муниципальных образований.

В принципе параллельно с трансфертными механизмами внутрирегионального финансового выравнивания (в отношении муниципальных районов и городских округов, а также поселений) субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет, по единым нормативам на постоянной основе (т.е. без ограничения срока). Но эта возможность пока не получила достаточного распространения. Регионы отдают предпочтение традиционным дотационным формам межбюджетного регулирования или замещающим их нормативам налоговых отчислений, которые фиксируются только на один бюджетный год. Подобный подход большинства регионов к регулированию доходной базы местных бюджетов вполне объясним.

Преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает крайней степени дифференциации экономического и налогового потенци-

ала муниципалитетов, а также налоговой базы по потенциально передаваемым налогам. В результате при передаче доходных источников по единым (для однотипных муниципальных образований) нормативам насыщение местных бюджетов одних территорий сопровождается финансовым перенасыщением бюджетов других муниципалитетов. Вот почему в настоящее время субъекты Федерации, если и используют указанную практику передачи дополнительных налоговых долей в местные бюджеты, то в достаточно ограниченных масштабах.

Так, в 2012 г., по информации Минфина РФ, данным правом воспользовались 72 субъекта Федерации, которые установили единые нормативы отчислений в местные бюджеты по следующим видам федеральных и региональных налогов:

- налог на имущество организаций – 11 регионов;
- налог на прибыль организаций – 7 регионов;
- единый сельскохозяйственный налог – 38 регионов;
- транспортный налог – 10 регионов;
- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 13 регионов;
- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 26 регионов;
- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения по патенту – 23 региона;
- акцизы – 9 регионов.

В целом, по данным Минфина РФ, в 2012 г. сумма налоговых доходов, переданных субъектами Федерации местным бюджетам по дополнительным нормативам отчислений, составила 59,7 млрд. руб. или только 6,4% от общего объема налоговых доходов всех местных бюджетов. Регионы по-прежнему сознательно удерживают местные бюджеты в состоянии дотационности, предпочитая восполнять ее преимущественно (или исключительно) дотациями на общее финансовое выравнивание. Такая политика регионов существенно снижает заинтересованность муниципальных органов власти в развитии местного хозяйства, в расширении и упрочении всех компонентов его налоговой базы. В результате доходы недополучают бюджеты всех уровней.

Одной из главных причин рассмотренной ситуации (ограниченность применения практики передачи дополнительных налоговых долей для пополнения доходной части местных бюджетов) является также установленный федеральным законодателем чрезмерно жесткий режим использования практики так называемых отрицательных трансфертов. Отрицательные трансферты – это обязательные отчисления, которые наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования делают в вышестоящий бюджет при превышении определенного порога бюджетной обеспеченности. На данный момент признаки (планка) такой высокой бюджетной обеспеченности и доля отчислений в вышестоящие бюджеты жестко закреплены федеральным законодателем, хотя на деле конкретные, наиболее целесообразные условия использования этой бюджетной практики в субъектах Федерации различны.

Эти изъятия оформляются как субсидии из бюджетов муниципальных образований в бюджеты субъектов РФ для формирования (пополнения) региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Однако действующим законодательством порог и мера этого изъятия установлены единообразно для всех субъектов РФ, что не соответствует многообразию условий формирования и степени дифференциации доходной базы местных бюджетов в этих регионах. Это не

позволяет эффективно адаптировать систему отрицательных трансфертов к условиям каждого региона, где, как правило, складываются свои параметры дифференциации финансовой обеспеченности различных видов местных бюджетов.

Полагаем, что только право на более гибкие рамки регулирования отрицательных трансфертов (возможно, даже по некоей прогрессивной шкале) позволило бы органам управления субъектов Федерации строить финансовые отношения с муниципалитетами на основе разумного баланса интересов. Речь идет о балансе между требованиями, с одной стороны, снятия финансовой избыточности отдельных местных бюджетов, пополнения соответствующих региональных фондов финансовой поддержки муниципалитетов, с другой, – сохранения стимулирующего воздействия всех инструментов межбюджетного регулирования, особенно, в отношении наиболее динамично развивающихся муниципальных образований, постоянно расширяющих свою экономическую и налоговую базу.

Это принципиально важно, поскольку практически с самого начала муниципальной реформы эксперты постоянно говорили и говорят о необходимости дополнить компенсационную роль межбюджетных отношений их стимулирующей функцией, предполагающей постепенное выдавливание из муниципалитетов идеологии иждивенчества и постоянного ожидания различных вспомоществований. Собственно, с идеей необходимости усиления стимулирующего начала межбюджетных отношений никто никогда и не спорил. Разногласия начинаются тогда, когда возникает вопрос: что следует понимать под стимулирующей функцией межбюджетных отношений и через какие механизмы она может практически осуществляться? Есть мнение и даже фактически сложившаяся бюджетная практика, когда эта функция реализуется путем введения в систему распределения дотаций неких поправочных (стимулирующих) коэффициентов (надбавок) для «хорошо работающих» регионов и / или муниципальных образований [4].

Логика, казалось бы, довольно проста и убедительна: кто хорошо работает (с оценкой по довольно произвольно выбранному кругу показателей), тот и достоин получить больше. Однако на деле всякие премиальные выплаты сверху трансфертного характера – сомнительный паллиатив в усилении стимулирующей функции межбюджетных отношений. Это как раз тот случай, когда стимулирующая функция этих отношений действует весьма слабо, зато возможности субъективного манипулирования объемами средств, направляемых в отдельные муниципальные образования в качестве так называемых премиальных, многократно возрастают.

По нашему мнению, поиски практических путей усиления этой стимулирующей функции, связанные с бесконечными «донастройками» в технике формализованных подходов к распределению трансфертов местным бюджетам, не привели к ожидаемым результатам. Но дело не в бесплодности попыток довести нынешнюю модель внутрирегиональных межбюджетных отношений до уровня, когда она будет вызывать чувство всеобщей удовлетворенности, в том числе и в муниципальном сообществе. Система устарела по своей сути: она не отвечает задачам этапа модернизации, слабо согласуется с приоритетом программно-целевого построения расходной части бюджетов всех уровней и по определению способна лишь на ограниченный стимулирующий эф-

фект. В этом смысле можно утверждать, что нынешний механизм межбюджетных отношений в регионах выступает как один из наиболее очевидных тормозов социально-экономического развития территорий.

3. Местные бюджеты: основные пути укрепления как основы социально-экономического развития территорий

Пути усиления стимулирующей функции местных финансов и внутрирегиональных межбюджетных отношений носят системный характер, и многие компоненты такой системы уже рассматривались в экономической литературе. Прежде всего они связаны с законодательным закреплением за муниципальными образованиями безусловного права на бюджетную самостоятельность, если для этого есть объективные экономические (финансовые) предпосылки. Такое право должно быть обеспечено за счет более рационального разграничения доходных источников между уровнями бюджетной системы:

- во-первых, это возможно и целесообразно за счет дополнительной передачи местным бюджетам налоговых доходов полностью или частично на постоянной основе (т.е. по единым нормативам отчислений от совместных налогов);
- во-вторых, эта задача реализуема на основе сочетания налоговых доходов, адресуемых на постоянной основе, с исчисляемыми на формализованной основе дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений по таким налогам на временной основе (в пределах периода среднесрочного бюджетного планирования);
- в-третьих, необходим более гибкий механизм использования так называемых отрицательных трансфертов.

Разумеется, полностью преодолеть дотационность определенной части местных бюджетов невозможно: такого нет ни в одной стране мира. Однако в целом самостоятельность местных бюджетов должна стать правилом, а не редким исключением из него; механизмы финансовой поддержки муниципалитетов должны иметь отчетливый стимулирующий характер и ориентировать муниципалитеты на расширение их налоговой базы и последовательное снижение степени дотационности их бюджетов.

Прежде всего следует, конечно, радикально пересмотреть подходы к формированию местных бюджетов, расширив состав их гарантированных доходных источников, а также круг возможных местных налогов, а равно и расширив права органов муниципального управления по конституционно допустимому установлению местных налогов, а также по регулированию всех вопросов их введения и взимания. Не случайно на упомянутом выше заседании Совета по местному самоуправлению в г. Иваново В.С. Тимченко (первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе ФС РФ) отметил: «...муниципалитеты сегодня тоже просят: дайте нам такую возможность, разрешите устанавливать (выделено нами. – Е.Б.) налоги. Мы же не враги себе, мы же не будем губить ни бизнес, ни другие вещи, мы просто установим равные разумные налоги, которые позволят исполнять те полномочия, которые есть сегодня у муниципалитетов» [10].

Федеральному законодателю необходимо определить список допустимых для установления местных налогов и / или (как это практикуется во многих странах) налоговых надбавок, например, местной надбавки в 3-5% к налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) на единую налоговую базу. Целесообразно перенапра-

вить в территориальные (т.е. региональные и местные) бюджеты все виды налоговых доходов от субъектов малого и среднего предпринимательства, а не только те, которые поступают через систему специальных налоговых режимов.

Следует также отметить, что нормализация ситуации в сфере местных финансов во многом связана с изменениями институционального характера. Так, необходимости задействовать, скажем, рычаги налогового стимулирования в каждом сельском поселении. Для решения данных задач действующие механизмы формирования и расходования местных бюджетов должны быть дифференцированы по экономическим и социально-демографическим показателям формально равностатусных муниципальных образований.

Сегодня же наличествует нелепая ситуация, при которой местные бюджеты городского округа г. Арамиль Свердловской области (17 тыс. чел. населения) и городского округа г. Новосибирск (более 2 млн. чел. населения; научный и промышленный центр мирового значения) формируются и расходуются на одних и тех же принципах, а местные органы власти этих муниципальных образований формально имеют одни и те же управленческие полномочия. Необходимость практического решения задач модернизации требует более гибкого, целеориентированного формирования как самих институтов местного самоуправления, так и предполагаемых ими экономических, прежде всего финансово-бюджетных ресурсов.

С одной стороны, решение этой задачи предполагает, в частности, гипотезу гибкой реструктуризации и расширения круга используемых институтов российского местного самоуправления, а также укрепления их экономической базы. Так, с целью активизации роли муниципального звена управления в обеспечении устойчивого роста и модернизации экономики РФ необходимо выделить группу промышленно-инновационных муниципальных образований, переведя их на особые принципы формирования местных бюджетов. Это муниципальные образования, которые на деле смогут реализовать открывшиеся ныне возможности прямого участия органов местного самоуправления в поддержке инновационной деятельности, и по отношению к которым соответствующие меры налогового-бюджетного стимулирования могут иметь экономически и социально значимый эффект (например, путем передачи в местные бюджеты этой группы муниципальных образований некоторого контингента НДС). Безусловно, в эту группу должны попасть те российские муниципалитеты, где располагаются федеральные наукограды, федеральные и региональные особые экономические зоны, промышленные парки и индустриальные округа и прочие территории с особым статусом ведения экономической деятельности.

С другой стороны, надо набраться смелости и законодательно утвердить принцип: муниципальные образования, чьи бюджеты в течение 10-15-летнего периода не имеют реальных перспектив выхода из ситуации глубокой дотационности (свыше 50%), должны быть ликвидированы путем присоединения к другим муниципальным образованиям. Население от этого ничего не потеряет, только выиграет.

Кроме того, надо учесть, что в современных условиях для большинства муниципальных образований РФ, решающий «фронт» решения их финансовых и соци-

ально-экономических проблем все более смещается от получения межбюджетных трансфертов от субъекта Федерации к параметрам их участия в программах и проектах развития территории или в крупных отраслевых инвестиционных проектах. Речь идет о проектах и программах, финансируемых или софинансируемых как на федеральном, так и региональном уровне. Соответственно, и стимулирующий эффект межбюджетных отношений также все более связывается на местах не с условиями и объемами получения дотаций или неких «премиальных» доплат из вышестоящих бюджетов, а прежде всего, с активным участием того или иного муниципального образования в названных выше программах и проектах.

Эти программы касаются прежде всего развития региональной и местной инфраструктуры, кластеризации промышленного производства, поддержки малого и среднего предпринимательства, развития материальной базы сферы социального обслуживания населения, поддержки наукоградов, создания открытых экономических зон (ОЭЗ) федерального и регионального уровня, различных промышленных зон и индустриальных парков и пр. Распределение средств на эти цели между отдельными территориями на конкурсной основе имеет системный стимулирующий эффект. Это позитивное воздействие, которое побуждает регионы и территории не только к эффективному управлению бюджетным процессом, но и к качественному улучшению инвестиционного климата, системы проектного управления и финансирования, к развитию практики государственно-частного и муниципально-частного партнерства и пр.

Оценивая этот аспект стимулирующего эффекта межбюджетных взаимодействий (если понимать таковые в широком контексте), следует иметь в виду, что дополнительные трансферты и даже налоги (налоговые отчисления), хотя и важны, но в целом лишь поддерживают сбалансированность регионального бюджета. Напротив, активное участие муниципальных образований в выше названных программах и проектах, в том числе осуществляемых в рамках деятельности федеральных и региональных «институтов развития» – это еще и мощный рычаг привлечения частных инвестиций на территории.

Однако и здесь есть нерешенные проблемы. Сама по себе постепенная замена трансфертных механизмов поддержки муниципальных образований программно-целевым (со)финансированием – мера прогрессивная. Тем не менее, здесь есть одна тонкость. Дело в том, что за два десятилетия бюджетных реформ трансфертные механизмы межбюджетных отношений – как на федеральном, так и на региональном уровне – обрели достаточную степень методической обеспеченности, прозрачности и формализованности, не устранившей, но, во всяком случае, снижающей возможность различных субъективных решений. Проблема лишь во множественности используемых видов межбюджетных трансфертов, многие из которых экономически маловесомы и должны быть подвергнуты укрупнению.

Другое дело – средства социально-экономического развития территорий, которые попадают к ним в рамках различных направлений (источников) программно-проектного финансирования. Какой-либо очевидной формализации межтерриториального распределения этих средств не существует; нет четких критериев единообразного и прозрачного регулирования этих финансовых

потоков как единого целого в пространственном разрезе. Раз за разом обнаруживается противоречие в приоритетности распределения этих средств. Либо в первую очередь направить их в более развитые муниципальные образования, где намечаемые программы и проекты могут получить более благоприятную во всех отношениях среду реализации или, напротив, сконцентрировать средства в отстающих, экономически неблагополучных муниципальных образованиях для их подтягивания и выравнивания развития территорий в целом. Проблема может быть решена лишь на основе системы регионального стратегического планирования, согласования общей пространственной картины программно-проектного финансирования с приоритетами, конкретными задачами и инструментами территориального развития.

В итоге подчеркнем, что формирование стратегии дальнейшего развития российского местного самоуправления должно интегрировать в себя весь блок вопросов налогово-бюджетного регулирования. Такой практически не изменился со стартового момента реформы и ныне нуждается в существенном развитии с учетом новых экономических и институциональных реалий российского местного самоуправления. Это увеличение горизонта бюджетного планирования, усиление стимулирующих начал налоговой политики и всех форм межбюджетных взаимодействий, утверждение преобладающей роли методов программно-целевого финансирования, проведение постоянного контроля эффективности бюджетных затрат и пр.

Литература

1. О внесении изменений в ст. 26³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 мая 2014 г. №136-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 авг. 1995 г. №154-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О финансовых основах местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 25 сент. 1997 г. №126-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Бухвальд Е.М. Внутримunicipальные межбюджетные отношения: важная новация муниципальной и бюджетной реформы в России [Текст] / Е.М. Бухвальд, К.Б. Бексултанов // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – №5. – С. 2-11.
5. Бухвальд Е.М. Проблемы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2012. – №1. – С. 17-28.
6. Бухвальд Е.М. Публичная собственность и развитие федеративных отношений в России [Текст] / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2012. – №3. – С. 121-130.
7. Бухвальд Е.М. Реформирование муниципальной собственности [Текст] / Е.М. Бухвальд // Муниципальная реформа в Российской Федерации. – М. : Эксмо, 2010. – С. 329-347.
8. Бухвальд Е.М. Финансово-бюджетные механизмы реформы местного самоуправления [Текст] / Е.М. Бухвальд, К.Б. Бексултанов // Муниципальная реформа в России: от переходного периода к полномасштабной реализации. – М. : URSS, 2009. – С. 86-105.
9. Известия [Электронный ресурс] : сайт газеты. Режим доступа: <http://izvestia.ru>.

10. Материалы заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления [Электронный ресурс] : 26 мая 2014 г., г. Иваново. URL: www.kremlin.ru/transcripts/21097.
11. Печенская М.А. Оценка результативности регулирования межбюджетных отношений (на примере Вологодской области) [Текст] : автореф. дисс. ... канд. экон. наук / М.А. Печенская. – М. : Ин-т экономики РАН, 2014.
12. Тимченко В.С. Местное самоуправление в России: что в будущем? [Текст] / В.С. Тимченко // Самоуправление. – 2014. – №2. – С. 13-16.
13. Тургель И.Д. Формирование финансовых основ местного самоуправления: итоги и перспективы реформ [Текст] / И.Д. Тургель // Региональная экономика. Теория и практика. – 2013. – №2.

Ключевые слова

Местное самоуправление; местные финансы; налоговые доходы; межбюджетные отношения; программное финансирование.

Бухвальд Евгений Моисеевич

РЕЦЕНЗИЯ

Как мы полагаем, актуальность данной статьи не вызывает сомнения, особенно с учетом того, что по истечении 10 лет после принятия Федерального закона №131 по местному самоуправлению есть основания говорить о необходимости осуществить еще один этап муниципальной реформы в стране. Этот этап, как обоснованно подчеркивается в статье Е.М. Бухвальда, должен не только преодолеть отдельные просчеты, допущенные на первых этапах реформы, но и в большей мере ориентировать систему местного самоуправления в стране на достижение приоритетов развития российской экономики. Научная новизна статьи заключается в том, что автор практически впервые анализирует экономические и правовые аспекты, а также ключевые задачи этого нового этапа муниципальной реформы в Российской Федерации.

Доказательность научных результатов и практических рекомендаций, содержащихся в данной статье, определяется обобщением автором большого объема научных исследований, нормативно-правовых и программных документов разных лет, материалов целого ряда правительственных и иных мероприятий и государственных документов, где имело место обсуждение итогов муниципальной реформы, текущей ситуации в сфере российского местного самоуправления и путей его дальнейшего развития в целях усиления роли территориального звена управления в решении задач модернизации российской экономики. Доказательность научных результатов и практических рекомендаций, содержащихся в данной статье, определяется обобщением автором большого объема статистических данных и мониторингов, особенно по финансово-бюджетным аспектам местного самоуправления. Статью отличает наличие целого ряда конкретных, практически значимых рекомендаций, в том числе по совершенствованию нормативно-правовой базы местного самоуправления и по развитию в нем начал гражданского общества.

По нашему мнению, можно рекомендовать статью Бухвальда Е.М. «Стабилизация местных финансов – актуальная задача нового этапа муниципальной реформы в Российской Федерации» к публикации в журнале «Аудит и финансовый анализ».

Валентей С.Д., д.э.н., проф. Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)

[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)