

# РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

## Проблемы и направления совершенствования местного самоуправления

УДК 336.143(470.12)

© А.И. Поварова

© Т.В. Ускова

### Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Вологодской области: состояние, проблемы, пути повышения

*Статья является продолжением цикла исследований, посвящённых проблемам устойчивого развития региональных социально-экономических систем. Приводятся основные результаты анализа бюджетной обеспеченности муниципальных образований Вологодской области в период с 2004 по 2009 г. Определяются факторы, влияющие на состояние бюджетной обеспеченности, высказываются варианты повышения её уровня.*

*Бюджетная обеспеченность, реформа местного самоуправления, доходная база муниципальных образований, межбюджетные отношения, развитие муниципальных финансов.*



**Анна Ивановна  
ПОВАРОВА**

младший научный сотрудник  
Института социально-экономического развития территорий РАН  
anna631506@mail.ru



**Тамара Витальевна  
УСКОВА**

кандидат экономических наук, зам. директора,  
зав. отделом ИСЭРТ РАН  
tvu@vscc.ac.ru

Проблема устойчивого развития не теряет своей актуальности и остроты на протяжении многих десятилетий. Её теоретико-методологические аспекты нашли отражение в ряде публикаций [6, 7, 8 и др.].

Практически же принципы устойчивого развития территорий реализуются, если создается прочный социально-экономический механизм, обеспечивающий дол-

госрочное равновесие между природой и обществом, между уровнем жизни и её качеством, т. е. когда происходит не только повышение и сохранение уровня реального потребления, но и имеет место доступность, а также высокое качество функционирования систем образования, здравоохранения, занятости, социальной защиты населения и т. д. [9]. Это, в свою очередь, можно

осуществить путём активизации внутренних финансовых источников региона, к которым прежде всего относятся:

- ▶ бюджетные средства;
- ▶ внебюджетные средства;
- ▶ средства кредитно-банковских учреждений;
- ▶ средства страховых организаций;
- ▶ средства предприятий и организаций;
- ▶ денежные средства населения.

Очевидно, что ведущая роль в этом процессе принадлежит бюджетным ресурсам, важнейшей характеристикой которых можно рассматривать бюджетную обеспеченность, под которой понимается объем мобилизованных в бюджетную систему ресурсов, предназначенных для обеспечения государственных и муниципальных услуг и обязательств, предоставляемых в регионе в расчёте на душу населения.

Вместе с тем, одним из неблагоприятных воздействий рыночных реформ на экономику Российской Федерации явилось обострение проблемы асимметрии регионального экономического развития. Диспропорции в развитии экономики отразились и на бюджетной сфере, возникла проблема дефицита финансовых ресурсов, которая особенно остро проявляется на уровне местных бюджетов. Следствием такого положения стало неравенство в бюджетной обеспеченности муниципальных образований, что фактически означает разные финансовые возможности

органов местного самоуправления в эффективном осуществлении своих конституционных полномочий в целях удовлетворения потребностей местного сообщества в благах и услугах.

Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Вологодской области значительно дифференцирована в силу сложившейся структуры её экономики, размера территорий и количества проживающего населения, а также обеспеченности инфраструктурой.

Распределение экономического потенциала — основы доходов бюджета области — характеризуется его высокой концентрацией в двух городских округах и низким уровнем развития поселений. В городах Вологде и Череповце производится 90% объёмов промышленной продукции, сосредоточено 97% прибыли предприятий, 72% фонда оплаты труда, почти 60% работающего населения.

В результате более 70% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов мобилизуется в городских округах, в то время как половина населения региона проживает в 26 муниципальных районах, не имеющих достаточной налоговой базы. Вследствие этого разброс значений бюджетной обеспеченности собственными доходными источниками на душу населения крайне велик. В течение 2004 – 2009 гг. коэффициент вариации был больше единицы, что говорит о высокой дисперсии

Таблица 1. Обеспеченность бюджетными средствами на душу населения в муниципальных образованиях Вологодской области в 2004 – 2009 гг. (до выравнивания)\*

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Минимальный уровень, руб.	1 941	2 587	1 002	2 114	3 778	1 959
Максимальный уровень, руб.	11 463	12 183	8 793	11 568	11 656	10 259
Разрыв, раз	6,0	4,7	8,8	5,5	3,1	5,2
Среднеобластная бюджетная обеспеченность на душу населения, руб.	6 304	7 055	4 697	7 149	9 045	6 549
Доля муниципалитетов, имеющих бюджетную обеспеченность ниже среднеобластной, %	78,5	71	93	89	86	93
– в том числе менее 50% (критический уровень), %	32	21	68	46	18	60

\* Расчёт произведён на основе решений представительных органов местного самоуправления Вологодской области об исполнении бюджетов за 2004 – 2008 гг. и законов об утверждении бюджетов на 2009 г. // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».

данного показателя. В среднем различия между наиболее обеспеченным муниципалитетом и наименее обеспеченным по уровню собственных доходов на одного жителя до межбюджетного выравнивания составляли более 5 раз (табл. 1).

Как видно, более 90% муниципальных образований области в 2009 г. имели бюджетную обеспеченность ниже среднеобластного уровня. Вместе с тем на местные бюджеты возложена основная нагрузка по финансированию социальной сферы: почти 100% расходов на дошкольное и общее образование, жилищно-коммунальное хозяйство, 60% – на содержание учреждений культуры и здравоохранения, половина расходов на социальное обеспечение и социальное обслуживание населения. Очевидно, что подавляющее большинство муниципальных образований Вологодской области не способно за счёт собственных доходов обеспечивать объём бюджетных ресурсов, необходимых для выполнения расходных полномочий.

В сложившейся ситуации правительство области вынуждено осуществлять выравнивание финансовых возможностей муниципальных образований по реализации закреплённых за ними полномочий путём передачи финансовой помощи в форме дотаций, что позволяет сократить разрыв в бюджетной обеспеченности муниципалитетов в среднем до 2 раз. Однако даже при финансовой поддержке из регионального бюджета сохраняются значительные различия в уровне среднедушевого бюджетного обеспечения (табл. 2).

Из данных таблицы следует, что межбюджетное выравнивание позволяет преодолеть критически низкий уровень бюджетной обеспеченности ряда муниципалитетов, но и после предоставления финансовой помощи до 2/3 муниципальных образований имеют бюджетную обеспеченность на одного жителя ниже среднеобластного показателя. При этом нетрудно заметить, что доля муниципалитетов с бюджетной обеспеченностью ниже средней по области увеличилась с введением новой системы местного самоуправления (с 1 января 2006 г.) по сравнению с периодом подготовки муниципальной реформы (2004 – 2005 гг.).

В чем же причина такой ситуации?

Прежде всего – в новой организации системы местных финансов, в ходе которой серьёзной коррекции подверглись как структура налоговых источников местных бюджетов, так и механизмы межбюджетных отношений.

Одной из концептуальных основ реформы местного самоуправления являлось чёткое определение исчерпывающего перечня вопросов местного значения с соответствующим распределением доходных источников и расходных обязательств. Однако этот тренд вошёл в противоречие с процессами централизации власти в стране. Проводимая федеральными органами власти политика направлена на сохранение и усиление соподчинённости органов местного самоуправления, с постепенной консолидацией ресурсов влияния на более высоких уровнях власти.

Таблица 2. Обеспеченность бюджетными средствами на душу населения в муниципальных образованиях Вологодской области в 2004 – 2009 гг. (после выравнивания)

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Минимальный уровень, руб.	3 795	5 610	3 977	4 107	6 397	5 596
Максимальный уровень, руб.	11 463	12 183	8 793	11 568	11 656	10 756
Разрыв, раз	3,0	2,2	2,2	2,8	1,8	2,0
Среднеобластная бюджетная обеспеченность на душу населения, руб.	6 945	8 072	6 343	7 866	9 866	8 642
Доля муниципалитетов, имеющих бюджетную обеспеченность ниже среднеобластной, %	57	53	71	85	64	64
- в том числе менее 50% (критический уровень), %	0	0	0	0	0	0

В результате субъектов РФ финансовые средства оказались фактически сконцентрированы в руках региональных властей, местные же органы были во многом лишены стимулов и возможностей для эффективного управления и включения в процессы модернизации экономики.

На рисунке 1 приведено распределение собственных доходов между уровнями бюджетной системы Вологодской области за период 2000 – 2009 гг. Данное распределение, взятое в процентах от ВРП, характеризует долю собственных доходов каждого уровня бюджетной системы в ВРП и, соответственно, место муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете области.

Как видно, муниципальная реформа не изменила, а скорее закрепила уже сложившуюся к началу её реализации схему распределения доходов между региональным и муниципальными бюджетами. Доля собственных доходов местных бюджетов непрерывно сокращалась, что свидетельствует о распределении доходных источников между уровнями публичной власти таким образом, что муниципальным образованиям достаётся наименьшая часть

прироста ВРП. Фактически это означает, что муниципалитеты не получили практически никакого положительного эффекта в части изменения доходов своих бюджетов от экономического роста региона. Описанная выше тенденция уменьшения доли доходов местных бюджетов в ВРП обусловлена двумя основными факторами.

Во-первых, макроэкономической ситуацией, влияющей на распределение доходов между бюджетами разных уровней. Как известно, значительное влияние на динамику ВРП Вологодской области оказывает металлургическая отрасль экономики, являющаяся основным источником наполняемости доходной части регионального бюджета. В силу крайней неравномерности размещения производительных сил по территории области централизация доходов от этой отрасли происходит на региональном уровне.

Во-вторых, распределение доходов по уровням бюджетной системы изменилось в результате проведения реформы местного самоуправления и реформы налоговой системы. В качестве местных налогов были определены только земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Рисунок 1. Распределение доходов между уровнями бюджетной системы Вологодской области в 2000 – 2009 гг., % от ВРП

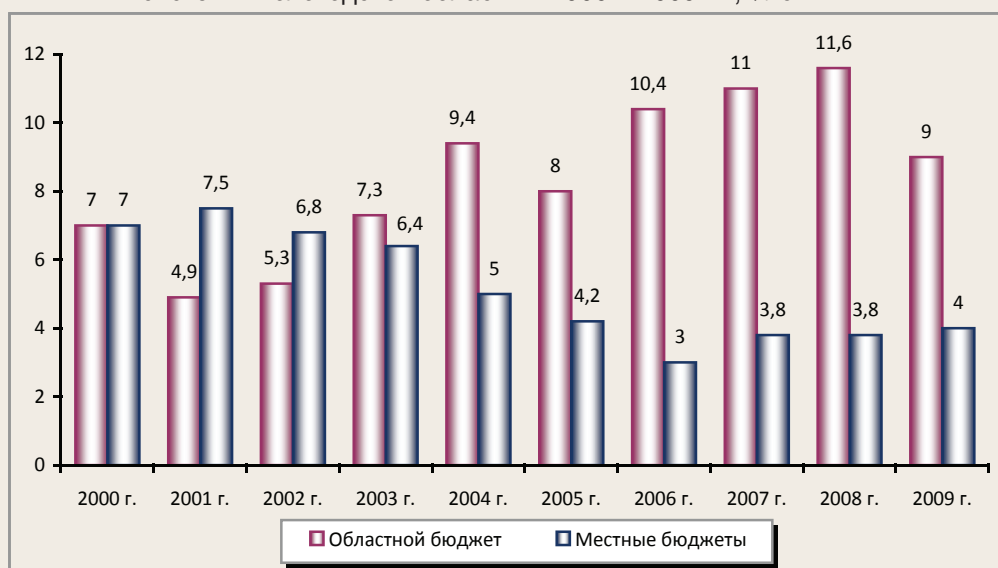


Таблица 3. Нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты Вологодской области, %

Налоговые доходы	До реформы (2003 – 2004 гг.)	После реформы (2005 – 2009 гг.)
Налог на прибыль (ставка)	7	0
Налог на доходы физических лиц	50 – 70	30 – 40*
Налог на игорный бизнес	50	0
Акцизы на водку	35	0
Налог на имущество организаций	50	0
Налог на имущество физических лиц	100	100
Земельный налог	50	100
Платежи за пользование природными ресурсами	65 – 80	0

\* С 2006 г. в бюджеты поселений зачисляется 10% НДФЛ, в бюджеты муниципальных районов – 20%, в бюджеты городских округов – 30%. Кроме того, законодательством Вологодской области закреплено дополнительно не менее 10% поступлений по НДФЛ за муниципальными образованиями.

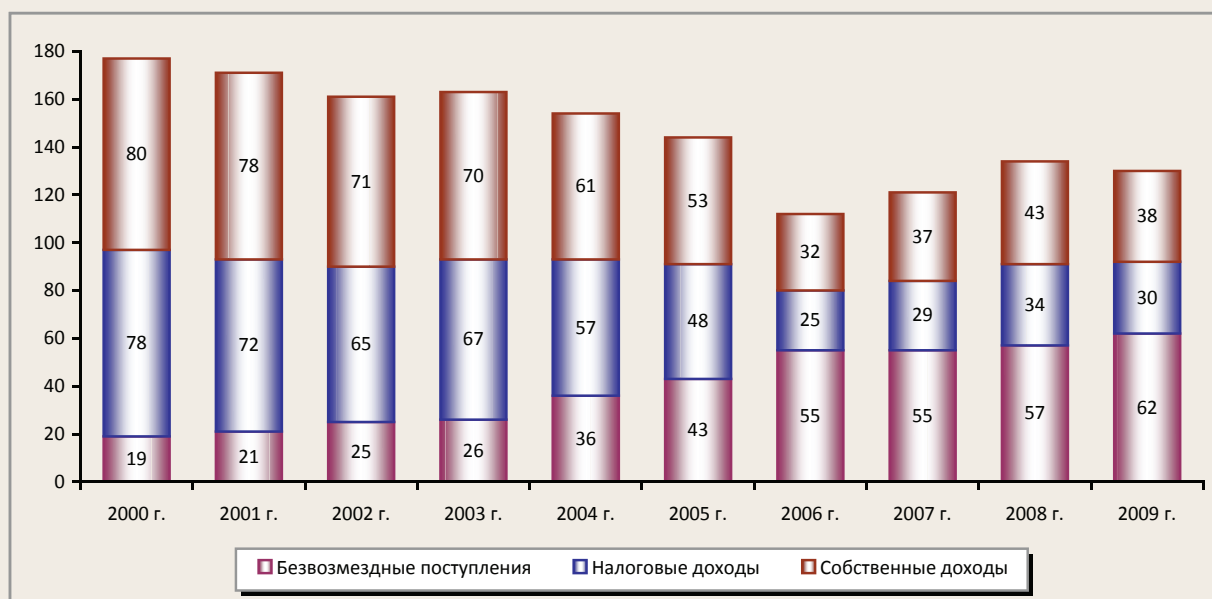
Что касается доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, поступавших в бюджеты муниципальных образований, то неуклонно сокращались и перечень этих налогов, и нормативы отчислений по ним (табл. 3).

Таким образом, в результате централизации налогов в областном бюджете источники налоговых поступлений в местные бюджеты были существенно сокращены, что прямым образом отразилось на структуре их доходной части. Если в дореформенный период налоговые доходы формировали доходную базу муниципаль-

ных образований на 60 – 80%, то в настоящее время данные платежи обеспечивают только треть всех мобилизованных ресурсов. В свою очередь, резкое сокращение налоговых доходов существенно снизило обеспеченность местных бюджетов собственными доходными источниками при быстром увеличении безвозмездных поступлений (рис. 2).

Следует отметить, что подобное положение предусматривалось в ходе реформы изначально в силу крайней неравномерности уровней экономического развития и доходного потенциала отдельных территорий.

Рисунок 2. Структура доходов местных бюджетов Вологодской области в 2000 – 2009 гг., %





В целях выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов и было проведено перераспределение значительного объёма налоговых поступлений. Кроме того, необходимость обеспечения относительно равного доступа граждан к бюджетным услугам на всей территории страны послужила причиной того, что в ходе муниципальной реформы предполагалась существенная степень зависимости большинства муниципалитетов от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Характеризуя структуру доходов бюджетов муниципальных образований разных типов, можно отметить, что бюджеты городских округов являются наиболее устойчивыми среди бюджетов муниципальных образований всех трёх типов, поскольку их обеспеченность собственными доходными источниками составляла в 2007 – 2009 гг. 51 – 60%. Зависимость бюджетов муниципальных районов и поселений от межбюджетных трансфертов наиболее высока и составляет 65 – 82% от общего объёма их доходов.

Можно заключить, что в ходе муниципальной реформы фактически была закреплена модель «трансфертозависимого» муниципального района – с высоким уровнем как дотаций на выравнивание

бюджетной обеспеченности, так и субвенций при исполнении делегированных ему государственных полномочий (табл. 4).

В связи с сокращением перечня налоговых источников местных бюджетов практически все муниципалитеты Вологодской области стали дотационными. Из 372 муниципальных образований, функционирующих на территории региона, только 5 не получают дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности – два городских округа и три сельских поселения.

И все же наиболее остро дефицит финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения проявляется в городских и сельских поселениях. Так, например, в каждом втором сельском поселении Тотемского района в 2008 г. расходные обязательства финансировались на 83 – 93% за счёт безвозмездных перечислений из областного бюджета, преимущественно дотаций, а собственные источники обеспечивали покрытие не более 6 – 13% затрат (табл. 5).

Структурный анализ налоговых доходов муниципальных бюджетов показывает, что наиболее значимые поступления в местные бюджеты обеспечивал подоходный налог, удельный вес которого в налоговых доходах вырос с 34% в 2000 г. до 70% в 2009 г. (табл. 6).

Таблица 4. Структура доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в Вологодской области за 2006 – 2009 гг., %

Статьи доходов	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Собственные доходы	44,8	51,4	58,5	60,5	15,4	25,9	30,0	17,9	28,4	21,9	35,2	33,1
В том числе:												
– налоговые доходы	33,5	38,9	44,2	48,3	12,5	22,3	26,1	14,5	21,8	16,2	26,9	27,1
– неналоговые доходы	11,2	12,5	13,7	12,2	2,9	3,6	3,9	3,5	6,6	5,7	8,3	6,1
Безвозмездные поступления	33,5	37,4	42,0	39,5	81,1	69,9	70,0	82,1	69,8	76,6	64,8	66,8
В том числе:												
– дотации на выравнивание	0	0	0	0	34,0	11,8	16,5	27,5	20,6	23,8	83,6	63,5
– субвенции	61,2	52,0	50,8	70,5	52,5	52,2	55,5	55,3	9,1	31,6	1,9	2,0
– субсидии	38,6	43,1	48,8	28,6	11,5	25,1	25,4	15,4	5,1	8,7	8,6	31,8

Таблица 5. Источники покрытия расходов бюджетов поселений Тотемского района в 2008 г.

Поселение	Расходы, тыс. руб.	Источники покрытия расходов							
		Налоговые доходы		Неналоговые доходы		Безвозмездные перечисления		Доходы от предпринимательской деятельности	
		тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Великодворское	3 837	687	18,0	66	1,7	3 180	82,9	33	0,9
Вожбалское	3 776	435	11,5	68	1,8	3 204	84,8	23	0,6
Калининское	6 873	1 160	17	590	8,5	4 854	70,6	94	1,4
Медведевское	6 084	194	3,2	207	3,4	5 641	92,7	88	1,4
Мосеевское	5 020	447	7,0	56	1,1	4 530	90,2	0	0
Погореловское	11 081	5 214	47,0	4 385	40,0	688	6,2	35	0,3
Пятовское	18 353	3 187	17,4	1 605	8,7	11 959	65,2	0	0
Толшменское	7 300	804	11,0	88	1,2	6 439	88,2	90	1,2
г. Тотма	23 776	12 329	51,8	1 760	7,4	9 822	41,3	0	0
Итого	86 100	24 457	28,4	8 825	10,2	52 455	61,0	363	0,4

Таблица 6. Структура налоговых доходов бюджетов муниципальных образований в Вологодской области за 2000 – 2009 гг., %

Статьи доходов	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Налоговые доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В том числе:										
– налог на прибыль	32,2	27,1	17,4	23,0	31,0	14,0	5,3	13,7	11,0	0
– НДФЛ	34,0	43,3	50,6	50,0	43,5	53,3	74,3	60,0	67,0	70,8
– акцизы	9,7	6,1	7,6	6,2	5,0	5,0	0	0	0	0
– налог на совокупный доход	4,0	5,2	4,5	1,6	2,5	4,3	9,8	8,5	8,3	7,2
– налог на имущество физических лиц	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	0,8	1,8	2,7	3,3	10,0
– налог на имущество организаций	6,7	6,0	11,1	9,8	8,4	11,3	0	5,0	5,0	0
– земельный налог	2,0	2,0	2,6	2,7	4,2	8,3	9,3	8,0	6,5	10,0
– платежи за пользование природными ресурсами	1,5	2,2	5,1	5,1	0	0	0	0	0	0
– госпошлина	0,2	0,3	0,3	0,3	1,0	1,1	2,3	1,8	1,5	2,0

С началом реформы местного самоуправления и изменением налогового законодательства резко сократилось значение налога на прибыль в структуре налоговых доходов местных бюджетов: если в 2000 – 2004 гг. налог на прибыль обеспечивал треть всех мобилизуемых налоговых ресурсов, то в последующие годы его доля снизилась до 11%, причём данный налог поступал преимущественно в бюджеты муниципальных районов по дополнительным нормативам отчислений.

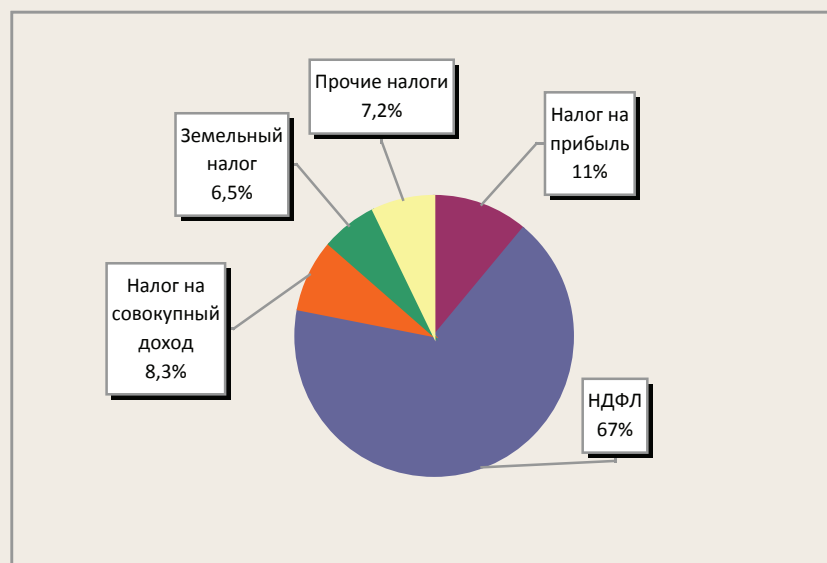
Аналогичная ситуация сложилась и с поступлениями по налогу на имущество организаций, удельный вес которых в налоговых доходах снизился с 7 – 11%

в дореформенный период до 5% в 2007 – 2008 гг., а в 2009 г. платежи по данному источнику не поступали в местные бюджеты даже по дополнительным нормативам.

Подобные изменения в структуре налоговых доходов, существенное увеличение зависимости от поступлений подоходного налога в период 2005 – 2009 гг. свидетельствуют о снижении диверсифицированности структуры налоговой составляющей доходной части местных бюджетов.

Как видно из данных *рисунка 3*, иллюстрирующего укрупнённую структуру налоговых доходов бюджетов муниципальных образований области в 2008 г., 2/3 налоговых источников обеспечили посту-

Рисунок 3. Укрупнённая структура налоговых доходов местных бюджетов Вологодской области в 2008 г., %



пления по НДФЛ, 25% – поступления по налогу на прибыль, налогу на совокупный доход и земельному налогу, а остальные платежи составляли всего 7%.

Существующая структура налоговых доходов не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налоговой базы. Более того, поскольку подоходный налог и налог на прибыль являются федеральными налогами, муниципалитеты практически не имеют возможности повлиять на их собираемость. Единственные рычаги влияния на величину налоговых поступлений, имеющиеся сегодня у муниципальных образований, – те немногие параметры по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, которые могут определяться органами местного самоуправления в соответствии с Налоговым кодексом РФ. Однако мест-

ные налоги не играют существенной роли в доходах местных бюджетов. Совокупная доля поступлений по местным налогам в общем объёме собственных доходов муниципалитетов по итогам 2009 г. оценивается ниже 18%, а в 2006 – 2008 гг. она составляла в среднем 10% (табл. 7).

В отличие от большинства других налогов, доля поступлений от местных налогов в бюджетах муниципальных образований является высокодифференцированной в разрезе типов муниципалитетов. Так, если в бюджетах муниципальных районов местные налоги представлены всего одним платежом – налогом на имущество физических лиц, роль которого в наполняемости доходной базы весьма незначительна, то в бюджетах поселений местные налоги обеспечивают до 20% собственных доходных источников.

Таблица 7. Доля местных налогов в собственных доходах бюджетов муниципальных образований разных типов в Вологодской области за 2006 – 2009 гг., %

Местные налоги	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Всего	9,7	9,8	9,1	17,3	0	2,7	2,5	7,5	17,7	20,4	20,0	28,8
В том числе:												
– налог на имущество физических лиц	1,1	1,2	1,6	6,8	0	2,7	2,5	7,5	8,2	9,0	11,8	20,4
– земельный налог	8,6	8,6	7,5	10,5	0	0	0	0	9,5	11,4	8,2	8,4



Говоря о местных налогах, важно отметить, что при разработке закона о местном самоуправлении предполагалось, что земельный налог и налог на имущество физических лиц будут являться основными доходными источниками, прежде всего поселенческих бюджетов. Однако органам местного самоуправления не удаётся обеспечить в полном объёме поступления как земельного налога, так и налога на имущество физических лиц. Основные проблемы с собираемостью этих платежей лежат в сфере учёта налогооблагаемой базы по ним. Так, в результате слабой проработки процедуры кадастровой оценки земель сведения о многих земельных участках не отражаются в учёте, что конечно же приводит к снижению поступлений по земельному налогу. Кроме того, по ряду экспертных оценок, почти 80% земель в Российской Федерации, которые могли бы служить постоянными источниками доходов местных бюджетов, относятся к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд и др.).

Закрепление в федеральном законодательстве добровольного порядка регистрации прав собственности на недвижимое имущество, отсутствие современных методик оценки его инвентаризационной стоимости затрудняют точное определение налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц. В результате значительное число объектов налогообложения остаётся неучтённым, данные об инвентаризационной стоимости имущества собственников на сегодня являются

устаревшими и отличаются от реальных рыночных цен в несколько раз.

Поступления неналоговых доходов муниципальных образований в 2004 – 2009 гг. характеризовались положительной динамикой, однако их доля остаётся незначительной – всего 8% в доходах местных бюджетов.

Неналоговые доходы складывались преимущественно за счёт доходов от сдачи в аренду муниципального имущества (табл. 8).

Начиная с 2005 г. диверсифицированность структуры неналоговых доходов местных бюджетов несколько увеличилась за счёт роста удельного веса доходов от продажи материальных и нематериальных активов. Данная тенденция является прямым следствием вступления в силу правовых норм, связывающих перечень имущества, находящегося в муниципальной собственности, с перечнем вопросов, решаемых органами местного самоуправления. До 1 января 2012 г. муниципалитеты должны осуществить отчуждение или репрофилирование имущества, не соответствующего установленным требованиям. Однако такой подход к определению муниципальной собственности представляется не вполне оправданным, поскольку продажа активов подрывает долгосрочные экономические основы местного самоуправления. Кроме того, в территориях с низким уровнем социально-экономического развития весьма затруднительно обеспечить предоставление населению общественных услуг частными предприятиями.

Таблица 8. Структура неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в Вологодской области за 2004 – 2009 гг., %

Статьи доходов	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Неналоговые доходы, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности	73,5	57,3	42,5	55,1	44,3	42,5
Платежи при пользовании природными ресурсами	0	6,7	2,5	3,3	2,7	3,3
Доходы от оказания платных услуг	0	0,3	0,2	0,6	14,4	20,6
Доходы от продажи активов	0	14,6	44,2	30,6	26,2	19,6
Штрафы	16,8	14,1	6,4	7,9	9,8	12,8

Учитывая, что доходы от использования муниципального имущества приносят более 12% собственных доходов местных бюджетов, целесообразно рассмотреть возможность пересмотра перечня видов имущества, которое может находиться в собственности органов местного самоуправления. При этом расширение указанного перечня должно осуществляться на основе оценки эффективности использования муниципальных предприятий и учреждений.

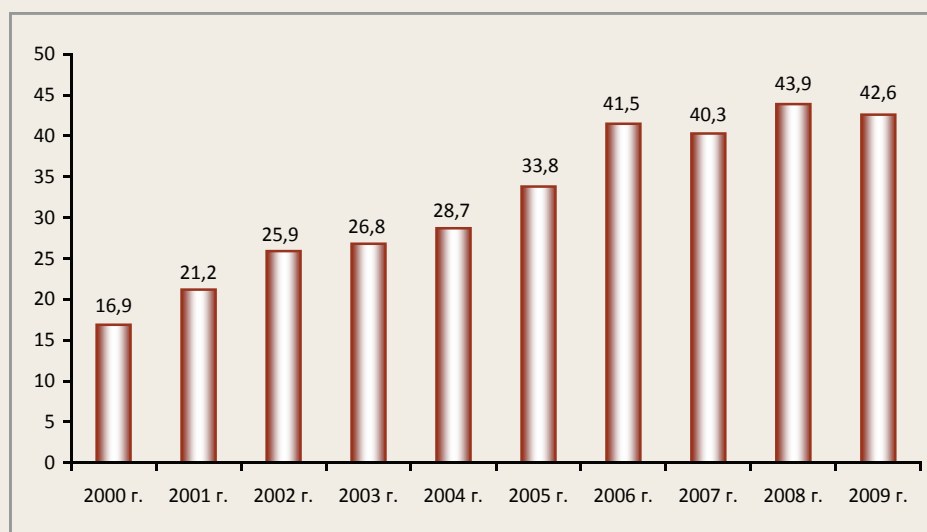
На состояние бюджетной обеспеченности муниципальных образований оказало влияние не только масштабное перераспределение доходных полномочий органов местного самоуправления, но и изменение системы межбюджетного взаимодействия на субфедеральном уровне, прежде всего самой системы межбюджетных трансфертов. Подтверждением этих процессов является прогрессирующее увеличение расходов областного бюджета на оказание финансовой помощи бюджетам муниципальных образований (рис. 4).

Анализ теоретических принципов и международной практики функционирования органов местного самоуправления свидетельствует о большой вариативности

способов организации системы межбюджетных отношений. В настоящее время не существует единой универсальной модели межбюджетного взаимодействия в государстве. В то же время фундаментальными принципами, на основе которых строятся отношения органов государственной власти и местного самоуправления, являются первичность распределения расходных полномочий, для обеспечения выполнения которых в дальнейшем формируются доходные источники, а также необходимость достижения вертикальной и горизонтальной сбалансированности территориальных бюджетов.

Следует признать, что в целом в результате реформирования региональных и муниципальных финансов сформирована достаточно целостная и работоспособная система межбюджетных отношений, включающая в себя общее выравнивание доходного потенциала территориальных бюджетов и выравнивание доходного потенциала с учётом существующей дифференциации расходных потребностей. Методически вопросы распределения межбюджетных трансфертов, образующих фонды финансовой помощи, достаточно проработаны и соответствуют

Рисунок 4. Доля межбюджетных трансфертов в совокупных расходах регионального бюджета Вологодской области в 2000 – 2009 гг., %



лучшей мировой практике использования подобных инструментов межбюджетного выравнивания.

Однако в сфере межбюджетных отношений существует ряд проблем.

*Во-первых*, отсутствие оценки реальных потребностей органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Методики распределения региональных фондов финансовой поддержки и фондов софинансирования расходов, являющихся основными инструментами горизонтального выравнивания муниципальных образований, содержат в основном только расчёт долей фонда, причитающихся каждому муниципалитету. Оценка финансовых потребностей органов местного самоуправления проводится на основе сложившейся структуры расходов бюджета и не отражает реальной потребности в финансовых ресурсах.

Разрыв между принципами перераспределения бюджетных средств и методами определения необходимого объёма финансовых ресурсов для исполнения полномочий остаётся на сегодня одной из главных проблем межбюджетного взаимодействия и финансового обеспечения реформирования местного самоуправления. Для решения данной проблемы в мировой практике применяется такой механизм, как финансовые нормативы.

В Вологодской области с 2005 г. разработаны нормативы оценки расходных обязательств по муниципальным образованиям, что позволило достаточно объективно сформировать расходную базу местных бюджетов при распределении межбюджетных трансфертов. Однако для оценки

стоимости объёмов расходов нужна методика расчёта нормативов потребности на выполнение полномочий, утверждённая на федеральном уровне.

*Во-вторых*, вопросы чёткого разграничения полномочий в сферах деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления так и не были решены. К числу таких полномочий можно отнести транспортное обслуживание населения, поддержку сельскохозяйственного производства, предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и др. Как следствие, на практике при реализации данных полномочий прежде всего возникают проблемы их финансирования.

На фоне сокращения у муниципальных образований собственных доходных источников объём полномочий, делегируемых муниципалитетам с федерального и регионального уровня, ежегодно увеличивается. Федеральный центр, продекларировав самостоятельность органов местного самоуправления, не создал системы управления, распределения власти и собственности, позволяющей указанным органам выполнять свои функции. В этих условиях на муниципалитеты перекладывается ответственность за все проблемы, которые не решаются Федерацией и регионами. В 2006 – 2009 гг. треть расходов муниципальных бюджетов составляли расходы на выполнение переданных полномочий, что конечно же затрудняет исполнение собственных расходных обязательств органов местного самоуправления (*табл. 9*).

Множественность форм межбюджетных трансфертов (только в 2008 г. из федерального бюджета на региональный и

Таблица 9. Соотношение собственных и делегированных полномочий в расходах муниципальных образований Вологодской области в 2000 – 2009 гг., %

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Расходы на выполнение собственных полномочий	95,0	89,4	87,1	89,4	79,0	79,2	71,6	71,9	72,4	67,4
Расходы на выполнение делегированных полномочий	5,0	10,6	12,9	10,6	21,0	20,8	28,4	28,1	27,6	32,6

муниципальный уровень передавалось более 200 видов субвенций и субсидий) приводит к увеличению финансовых потоков, а следовательно, и росту расходов на их обслуживание. В этой связи было бы целесообразно пересмотреть соотношение объёмов безвозмездных перечислений путём повышения уровня бюджетной обеспеченности субъектов и муниципалитетов.

В структуре межбюджетных трансфертов все большее значение приобретают не дотации, направления расходования которых определяются самими муниципалитетами, а целевые трансферты – субсидии и субвенции, что фактически означает долевое участие областного бюджета в расходах, которые региональные власти считают необходимыми (рис. 5). По этой причине муниципальные образования пока не могут активно приступить к работе по оптимизации своих расходов и отказаться от неэффективных затрат, что является одной из главных задач бюджетного реформирования. Обязательными предпосылками для таких изменений должны стать известная самостоятельность муниципалитетов в определении приоритетов бюджетных расходов и наличие стимулов в развитии своей доходной базы.

*В-третьих*, существующие ограничения в вопросах межбюджетного регулирования.

С целью увеличения доходной базы муниципалитетов действующим законодательством регионам предоставлено право устанавливать местным бюджетам единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов.

В Вологодской области введён единый норматив отчислений налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов в размере 10% и единые нормативы отчислений от транспортного налога для всех типов муниципальных образований. Однако воспользоваться в полном объёме данным правом и расширить перечень единых нормативов областные власти не могут из-за значительных различий экономического и налогового потенциала муниципальных образований. Одним из путей решения данной проблемы может стать предоставление субъектам права установления единых нормативов по типам муниципальных образований.

В целях стимулирования органов местного самоуправления по наращиванию налоговой базы, начиная с 2007 г., в регионе широко применяется замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов. Налоги, закреплённые за бюджетами муни-

Рисунок 5. Структура межбюджетных трансфертов в местные бюджеты Вологодской области в 2004 – 2009 гг., %



ципальных районов по дифференцированным нормативам, формируют в среднем половину их собственных доходов (рис. 6).

Подобная практика способствовала значительному снижению уровня дотационности муниципальных образований, прежде всего районного звена. Удельный вес дотаций в собственных доходах бюджетов муниципальных районов снизился с 62% в 2006 г. до 33% в 2007 – 2008 гг. Намечалась тенденция к сокращению дотационности и сельских поселений (рис. 7). Надо полагать, что дальнейшее сохранение и развитие такой формы финансовой поддержки будет способствовать совершенствованию межбюджетного регулирования.

Обозначенные выше проблемы и тенденции указывают на необходимость корректировки механизмов финансовой помощи органам местного самоуправления.

Несоответствие существующей системы межбюджетных отношений и реальных потребностей муниципальных образований порождает проблему так называемого «скрытого» дефицита местных бюджетов. В целом бюджеты муниципальных образований Вологодской области в 2000 – 2009 гг. были исполнены с незначительным дефицитом или профицитом (в среднем не более 3% к совокупным доходам), что свидетельствует о видимой сбалансированности финансовой системы органов местного самоуправления (табл. 10).

Однако с позиции фискальной самостоятельности местных бюджетов важно оценить сбалансированность собственных ресурсов муниципальных образований, то есть соотношение их доходных полномочий и расходных обязательств в части способности самостоятельно определять объёмы и направления финансирования

Рисунок 6. Доля налогов, поступивших по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов Вологодской области в 2007 – 2008 гг., %

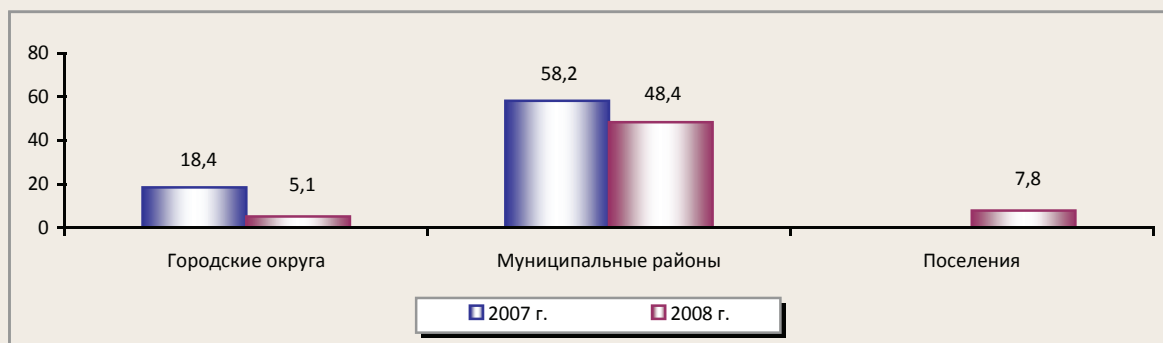


Рисунок 7. Доля дотаций в собственных доходах муниципальных бюджетов Вологодской области в 2006 – 2008 гг., %

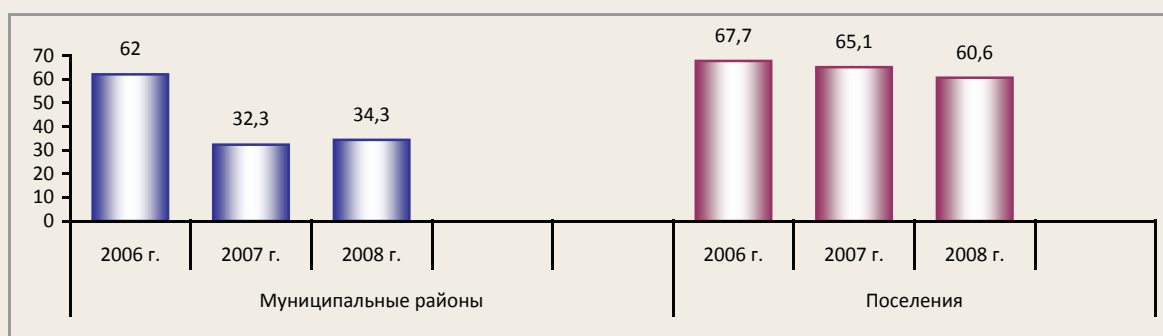




Таблица 10. Баланс местных бюджетов Вологодской области за 2000 – 2009 гг., млн. руб.

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Доходы	5 689	6 350	7 773	9 790	12 999	15 161	18 883	24 860	26 235	22 981
Расходы	5 557	6 511	7 708	10 240	12 919	15 494	18 558	24 069	26 412	23 575
Дефицит-, профицит+	+132	-160	+65	-450	+80	-333	+325	+791	-177	-594
<b>В % к доходам</b>	<b>+2,3</b>	<b>-2,5</b>	<b>+0,8</b>	<b>-4,5</b>	<b>+0,6</b>	<b>-2,2</b>	<b>+1,7</b>	<b>+3,2</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,5</b>

законодательно определённого перечня функций и услуг населению за счёт собственных доходов (табл. 11).

Данные таблицы показывают, что ключевые изменения в уровне финансовой обеспеченности муниципалитетов начали происходить ещё до реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений. В целом показатель сбалансированности местных бюджетов упал с 86% в 2000 г. до 45 – 60% в 2007 – 2009 гг.

Более корректные результаты могут быть получены только при оценке сбалансированности бюджетов муниципальных образований разных типов (табл. 12).

По этим данным можно заключить, что достижение сбалансированности собственных ресурсов местных бюджетов в целом по области на уровне 55 – 60% в 2007 – 2009 гг. было обеспечено только за счёт городских округов. В муниципальных районах и поселениях отношение

собственных доходов к собственным расходам составляло менее половины (в среднем 35%).

Снижение сбалансированности собственных ресурсов муниципалитетов свидетельствует об увеличении зависимости органов местного самоуправления от финансовой помощи вышестоящих уровней бюджетной системы.

Завершая анализ бюджетной обеспеченности муниципальных образований, можно заключить, что потенциал местного самоуправления в настоящее время практически не используется, территории существуют главным образом за счёт регулирования и выравнивания из вышестоящих бюджетов. Поэтому экономическое стимулирование и финансовая автономия муниципалитетов выступают наиболее проблемными вопросами перехода муниципальных образований на режим устойчивого и комплексного социально-экономического развития.

Таблица 11. Динамика показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований Вологодской области за 2000 – 2009 гг.

Показатели	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Собственные доходы, млн. руб.	4 566	4 943	5 496	6 906	7 919	8 071	6 082	9 392	11 393	8 728
Расходы за вычетом субвенций, млн. руб.	5 282	5 822	6 715	9 158	10 200	12 265	13 290	17 303	19 135	15 893
Показатель сбалансированности, %	86,4	85,0	82,0	75,4	77,6	65,8	45,5	54,3	60,0	55,0

Таблица 12. Динамика показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципалитетов разных типов Вологодской области в 2006 – 2009 гг.

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Собственные доходы, млн. руб.	4 555	5 966	6 985	6 070	1 115	2 749	3 619	1 923	412	577	789,5	735
Расходы за вычетом субвенций, млн. руб.	7 940	8 837	9 565	7 455	4 026	6 537	7 386	6 127	1 324	1 949	2 184	2 310
Показатель сбалансированности, %	53,4	67,5	73,0	81,4	27,7	42,0	49,0	31,4	31,1	29,6	36,1	31,2

Движение к бюджетной самодостаточности местного самоуправления должно стать ключевым направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь является замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи вышестоящих бюджетов поступлениями от собственных доходных источников.

Представляется, что усилия органов власти всех уровней по развитию финансово-экономических основ местного самоуправления должны быть сконцентрированы на следующих основных направлениях.

1. Укрепление доходной базы местных бюджетов.

Первоочередной задачей в этом направлении является перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти, закрепление за местными бюджетами дополнительных доходных источников, стимулирующих муниципалитеты работать над собственной налоговой базой. При этом в отношении городских округов, как наиболее обеспеченного типа муниципалитетов, нормы отчислений от федеральных и региональных налогов должны быть закреплены в размере, достаточном для их выхода на самообеспечение.

Необходимо усилить роль местных налогов в формировании доходной части местных бюджетов. По мнению финансовых органов исполнительной власти субъектов Федерации, практически консенсусным сегодня является предложение о введении местного налога на недвижимость, закреплённого за поселениями и городскими округами, при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан. Возможно рассмотрение вопроса о придании статуса местных некоторым другим налогам (транспортному, налогам с применением специальных налоговых режимов).

Требует скорейшего завершения реформа имущественных налогов, которая должна превратить эти налоги в реальный доходный источник муниципалитетов. В отношении земельного налога необходимо совершенствование порядка разграничения государственной собственности на землю с тем, чтобы установить больше оснований для отнесения земельных участков к муниципальной собственности. Целесообразным представляется возврат к прежнему порядку уплаты налога на имущество организаций, то есть по месту нахождения имущества. Для увеличения собираемости налога на имущество физических лиц первоначальным шагом должны стать законодательные изменения в части установления механизма привлечения собственников к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости.

Важным фактором, определяющим доходный потенциал муниципальных образований, является развитие малого и среднего предпринимательства. Этому в значительной мере должны способствовать сами местные органы власти, снимая все инфраструктурные и административные ограничения для развития этих форм предпринимательства.

2. Формирование муниципальной собственности.

Для обеспечения роста доходного потенциала территорий от использования собственности необходимо отказаться от жёсткой регламентации видов имущества, которым могут владеть муниципалитеты. В мировой практике в настоящее время доминирует подход, при котором управление муниципальными активами – недвижимостью, землёй, заимствованиями и т. д. – рассматривается в сравнении с практикой и методологией управления частными активами. Эта методология предполагает полную инвентаризацию активов, а также ведение реестра объектов собственности и управления активами на портфельной основе.

Важно обеспечить полную платность использования земли и муниципального имущества, для чего необходима проработка всей нормативно-правовой базы по управлению объектами собственности, активизация работы с арендаторами и другие меры по увеличению собираемости неналоговых платежей.

3. Совершенствование межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

До тех пор, пока сохраняются серьёзные различия в бюджетной обеспеченности муниципалитетов, уровень и качество оказания услуг гражданам не должны быть поставлены в зависимость от финансовых возможностей местных бюджетов.

Поэтому необходимо продолжать совершенствование межбюджетного взаимодействия. В этой связи представляется оправданным системный пересмотр сложившейся схемы межбюджетных отношений путём последовательного движения к разумной децентрализации. Реализация данного подхода видится через отладку механизма управления с чётким распределением компетенций между тремя уровнями власти и соответствующим разграничением публичной ответственности. Местные власти должны быть освобождены от участия в решении несвойственных им административных задач без финансовых гарантий со стороны государства.

Для решения вопроса вертикальной сбалансированности местных бюджетов необходимо скорейшее внедрение механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе определения базовых прин-

ципов формирования нормативов на оказание муниципальных услуг и минимального уровня расчётной бюджетной обеспеченности.

В целях повышения эффективности функционирования системы межбюджетных трансфертов следует исключить практику непродуктивных встречных финансовых потоков. Оправданным представляется также консолидация многочисленных видов трансфертов, передаваемых из федерального бюджета на региональный и муниципальный уровень.

Бесспорно, проблемы бюджетной обеспеченности муниципальных образований носят общенациональный характер. Вместе с тем, именно от местной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество оказания услуг населению. Поэтому местное самоуправление нуждается в самом серьёзном внимании и поддержке со стороны государства. Необходим качественно иной подход к дифференциации политики в отношении различных типов муниципальных образований. Муниципалитеты, являющиеся точками роста (прежде всего городские округа), должны получить действенные стимулы для развития, а депрессивные территории – гарантии государственной поддержки. Городским округам должно быть предоставлено право расширять перечень решаемых ими вопросов местного значения. В отношении сельских поселений, напротив, государство в большей степени должно взять на себя ответственность за финансовое обеспечение и соблюдение базовых стандартов оказания услуг.

### Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Текст]. – М.: Проспект, 2006. – 216 с.
2. Об областном бюджете. 2000 – 2009 [Электронный ресурс]: законы Вологодской области // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
3. Об исполнении областного бюджета за 2000 – 2008 гг. [Электронный ресурс]: законы Вологодской области // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».

4. Об областной целевой программе «Реформирование региональных финансов Вологодской области на 2008 – 2010 гг.» [Электронный ресурс]: постановление Законодательного Собрания Вологодской области от 07.12.2007 г. № 1091 // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
5. Об основных направлениях налоговой и бюджетной политики в Вологодской области на 2010 г. и на период до 2012 г.: постановление Правительства Вологодской области от 14.09.2009 г. № 1397 // Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».
6. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 318 с.
7. Ускова, Т.В. Устойчивость региональных социально-экономических систем [Текст] / Т.В. Ускова // Вестник ИНЖЭКОНа. – 2009. – № 6 (33). – С. 273-276.
8. Ускова, Т.В. Бюджетная обеспеченность как фактор устойчивого развития региона [Текст] / Т.В. Ускова, С.С. Копасова // Финансовый менеджмент. – 2009. – № 1. – С. 93-104.
9. Моделирование устойчивого развития как условие повышения экономической безопасности территории [Текст] / А.И. Татаркин, Д.С. Львов, А.А. Куклин, А.Л. Мызин, Л.Л. Богатырев, Б.А. Коробицын, В.И. Яковлев. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 1999. – 276 с.
10. Общественные финансы региона: состояние, факторы, перспективы [Текст] / под. ред. В.А. Ильина и М.Ф. Сычева. – Вологда, ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 157 с.
11. Материалы семинаров с финансовыми органами субъектов РФ [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов РФ. – Режим доступа: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/seminars>.
12. Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов [Текст]: труды Седьмой науч.-практ. конф., г. Петрозаводск, 30 мая – 1 июня 2007 г. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007.
13. Тугарин, В.С. Опыт реализации бюджетной реформы в Вологодской области [Электронный ресурс] / В.С. Тугарин // Задачи и перспективы бюджетных реформ в России: материалы Всерос. форума, г. Вологда, 1 ноября 2008 г. – Режим доступа: <http://www.sfr.krd.ru>.
14. Фискальная децентрализация в странах с переходной экономикой [Текст] / рук. авт. колл. В. Климанов. – М.: Едиториал УРСС, 2007. – 160 с.
15. Обеспечение финансовой устойчивости местных бюджетов в современных условиях [Электронный ресурс]: рекомендации Всерос. конф., г. Москва, 17 ноября 2009 г. – Режим доступа: <http://www.sfr.krd.ru>.
16. Рукина, С.Н. Управление бюджетными доходами муниципальных образований в условиях реформ [Текст] / С.Н. Рукина // Финансовые исследования. – 2008. – № 3. – С. 47.
17. Бежаев, О.В. Местные бюджеты в новых законодательных условиях [Электронный ресурс] / О.В. Бежаев // Бюджет. – 2008. – № 6. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/40054.php>.
18. Боровикова, Е.В. Управление муниципальными финансами [Электронный ресурс] / Е.В. Боровикова // Финансовый менеджмент. – 2006. – № 5. – Режим доступа: <http://www.finman.ru/articles/2006/5/4240.html>.
19. Ходжабиян, О.М. Финансовые аспекты реформирования местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / О.М. Ходжабиян // Финансовые исследования. – 2004. – № 9. – С. 58.
20. Батов, Г. Проблемы организации местного самоуправления [Текст] / Г. Батов // Экономист. – 2008. – № 3. – С. 81.
21. Киселев, И. Передача дополнительных и дифференцированных налоговых нормативов муниципалитетам и укрепление их финансовой самостоятельности [Текст] / И. Киселев // Федерализм. – 2009. – № 1. – С. 217.
22. Лихачев, Д.А. Проблемы финансового обеспечения муниципалитетов в условиях муниципальной реформы [Текст] / Д.А. Лихачев // Федерализм. – 2009. – № 3. – С. 209.