

10.15. К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Рябова И.С., к.э.н., доцент кафедры «Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

В статье рассматривается финансовое обеспечение муниципальных образований, подробно изучается состав финансовых ресурсов. На основе статистических данных описывается сложившаяся ситуация с формированием финансовых ресурсов муниципальных образований Московской области и дается ее оценка. В заключении автор формулирует предложения, связанные с укреплением и расширением источников финансовых ресурсов муниципальных образований.

В условиях экономического кризиса произошло ухудшение социально-экономических параметров развития территорий Российской Федерации, что выражается в свертывании производства, росте инфляции и безработицы, снижении инновационной и инвестиционной активности, снижении доходов бюджетов всех уровней и росте расходов, что связано с нивелированием последствий кризиса и проведением антикризисных мероприятий. При этом сложная финансовая ситуация, характерная муниципальным образованиям и связанная с формированием доходов местных бюджетов, еще в большей степени усугубилась.

Решение описанных проблем возможно только посредством укрепления источников финансовых ресурсов муниципальных образований, а также расширения финансовых потоков их функционирования.

Муниципальные образования располагают финансовыми ресурсами, среди которых могут быть выделены собственные, а также заемные и привлеченные.

К собственным финансовым ресурсам относятся средства бюджетов муниципальных образований, которые формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, причем по результатам реформирования бюджетной системы к собственным доходам также относятся трансферты из вышестоящих бюджетов, что довольно спорно на наш взгляд; финансы муниципальных учреждений.

К источникам заемных финансовых ресурсов относятся те источники, из которых поступают финансовые потоки, формирующие муниципальный долг, который в соответствии с законодательством может быть только внутренним.

К привлеченным финансовым ресурсам относятся те, которые генерируются в рамках инвестиционной и инновационной деятельности, осуществляемой на муниципальном уровне.

Таким образом, система управления финансовыми ресурсами муниципального образования должна обеспечивать сбалансированное управление всеми составляющими. Следует отметить, что такая градация источников позволяет выявить факторы первого порядка системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования. Их дальнейшая детализация дает возможности более подробно изучения процесса их формиро-

вания, распределения и использования, что дает возможность детальной проработки инструментов управления каждой составляющей ресурсов.

Рассмотрим каждую составляющую более подробно.

Бюджеты муниципальных образований формируются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, их доходная часть включает в себя налоговые, неналоговые доходы и безвозмездные перечисления. В состав налоговых доходов включаются в полном объеме налоговые поступления по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, а также поступления от единого налога на вмененный доход и государственные пошлины (перечень пошлин, зачисляемых в местные бюджеты варьируется в зависимости от вида муниципального образования), часть налога на доходы физических лиц (10-20%), и другие налоговые поступления.

Если рассматривать налоговые доходы муниципальных образований Московской области, то можно отметить, что доля налоговых доходов в структуре доходов бюджетов муниципалитетов Московской области в среднем составила 45%. На рис. 1 представлен их состав.

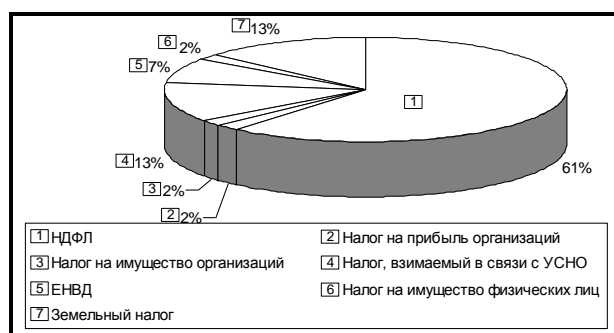


Рис. 1. Состав налоговых доходов бюджетов муниципальных образований Московской области (усредненные значения)¹

Как видно из представленных на рис.1 данных, понятно, что более 60% в налоговых доходах составляют поступления от налога на доходы физических лиц, который зачисляется в местные бюджеты в соответствии с нормативом. Те налоги, которые изначально являются местными, дают лишь 15% в общий объем налоговых доходов, а в общем объеме доходов – менее 7%, что свидетельствует о высокой степени зависимости местных бюджетов от тех финансовых ресурсов, которые получают в виде налоговых доходов, зачисляемых по закрепленным в Бюджетном кодексе РФ нормативам, а также от неналоговых доходов и безвозмездных поступлений, участие которых в формировании финансовых ресурсов муниципальных образований Московской области также необходимо конкретизировать.

Неналоговые доходы формируются в основном за счет использования и продажи имущества, находящегося в собственности органов местного самоуправления, доходов от оказания платных услуг, оказываемых муниципальными казенными предприятиями, также в них включается арендная плата за земельные участки, которые находятся в муниципальной собственности, а также доходы от их продажи. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ зачислению в местные бюджеты

¹ Источник: рис. 1-3 рассчитаны автором на основе [8].

также подлежат прибыль муниципальных учреждений, которая остается после уплаты налоговых платежей.

В структуре доходов бюджетов муниципальных образований Московской области РФ неналоговые доходы составляют в 2013 г. всего 13%.

Таким образом этот финансовый ресурс дает незначительный вклад в общий объем, что свидетельствует о недостаточном его развитии.

Муниципальные власти имеют наиболее действенные инструменты укрепления и расширения именно источников неналоговых доходов, так как могут оказывать на них прямое воздействие.

С позиции управления источниками неналоговых доходов необходимо проводить регулярный мониторинг рентабельности использования, что позволило бы, с одной стороны, формализовать подход к мониторингу источников неналоговых доходов, с другой стороны, обеспечило бы формализацию контроля и обоснованности мероприятий по управлению муниципальным имуществом.

В настоящее время в Московской области ведется оценка качества управления муниципальным имуществом по ряду индикаторов [9]:

- доля расходов бюджета муниципального образования на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями немunicipальными организациями, в общем объеме расходов бюджета муниципального образования на финансирование отраслей социальной сферы;
- удельный вес расходов бюджета муниципального образования Московской области на оказание муниципальных услуг, оказываемых (выполняемых) в соответствии с муниципальным заданием, в общем объеме расходов бюджета муниципального образования (за исключением расходов за счет субвенций из бюджета Московской области, межбюджетных трансфертов другим бюджетам, расходов на обслуживание муниципального долга);
- утверждение перечня (реестра) муниципальных услуг юридическим и физическим лицам и осуществление мониторинга потребности в муниципальных услугах в соответствии с нормативными правовыми актами муниципального образования Московской области в сферах образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта;
- наличие Интернет-портала оказания муниципальных услуг муниципального образования Московской области в электронном виде;
- формирование главными распорядителями бюджетных средств муниципальных заданий на предоставление муниципальных услуг юридическим и физическим лицам на основании нормативных правовых актов муниципального образования Московской области в отношении всех муниципальных услуг, утвержденных в реестре муниципальных услуг, оказываемых юридическим и физическим лицам в муниципальном образовании Московской области;
- наличие нормативных правовых актов муниципального образования Московской области, устанавливающих стандарты (требования к качеству) предоставления муниципальных услуг юридическим и физическим лицам по перечню муниципальных услуг в сферах образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта;
- эффективность использования муниципальными унитарными предприятиями средств бюджета муниципального образования Московской области;
- наличие нормативных правовых актов муниципального образования Московской области, устанавливающих нормативы финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг в сферах образования, социального обеспечения, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта.

Среди перечисленных индикаторов нет того, который характеризовал бы финансовую результативность управления муниципальным имуществом.

Стоит отметить, что распространение на муниципальные учреждения стандартных условий налогообложения оказывает дестимулирующее воздействие на формирование их финансовых результатов. Фактически налоговые отчисления создают условия, при которых в рамках минимизации налоговых платежей руководству таких организаций не целесообразно наращивать финансовый результат и расширять хозяйственную деятельность, так как приращения к доходам местного бюджета в результате не будет обеспечено. В связи с этим для развития источников доходов бюджетов муниципальных образований с учетом высокой степени зависимости муниципальных образований от финансирования расходных обязательств в рамках межбюджетных отношений считаем целесообразным отказаться от налогообложения муниципальных учреждений, предоставив им льготы по всем налогам, кроме взносов социального характера (перечисления в государственные социальные внебюджетные фонды РФ). Это позволит увеличить прибыль после налогообложения, которая будет поступать в местные бюджеты.

Такой источник собственных доходов местных бюджетов как средства муниципальных учреждений, который в результате внедрения в практическую деятельность отказа от налогообложения таких организаций также будет укреплен. При этом местные органы власти получают финансовый стимул в развитии таких организаций, так как наращивание финансового результата их деятельности будет напрямую оказывать влияние на формирование неналоговых доходов местного бюджета. В настоящее время подведомственность таких организаций и система налогообложения их фактически сводят заинтересованность органов местного самоуправления в развитии хозяйственной деятельности и наращивания финансовых результатов к нулевому значению, что приводит:

- к неэффективному использованию муниципального имущества;
- к неучастию в развитии экономики муниципального образования за счет экономических агентов – муниципальных учреждений;
- к созданию социально и экономически невыгодных условий труда на таких организациях;
- к не использованию резервов роста доходов местных бюджетов.

Следует отметить, что доходы местных бюджетов подразумевают градацию на те, которые сформированы за счет налоговых и неналоговых доходов, и те, которые определяются безвозмездными поступлениями в форме межбюджетных трансфертов (рис. 2).

Фактически это позволяет, с одной стороны, муниципальным органам власти иметь в своем распоряжении финансовые ресурсы, которые они могут распределять в соответствии с потребностями муниципального образования, а с другой стороны, снизить издержки, связанные с обеспечением движения и контроля за использованием межбюджетных трансфертов.

Рассмотрение структуры доходов местных бюджетов Московской области позволяет выявить наиболее значимые источники финансовых ресурсов: вышестоящие бюджеты и налоги, доли которых более 40% в 2013г. Это свидетельствует о том, что органы местного самоуправления по сути исполняют трансфертную роль в

реализации общегосударственной политики и исполнения обязательств, переданных на местный уровень. Реализация собственной политики в соответствии с индивидуальными потребностями муниципального образования видится затруднительной, так как только при условии снижения доли безвозмездных поступлений становится возможным финансовое обеспечение других мероприятий.

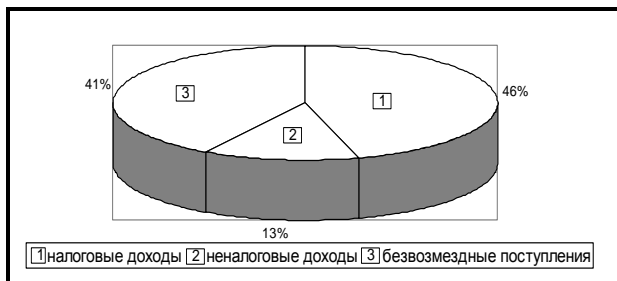


Рис. 2. Структура утвержденных доходов бюджетов муниципальных образований Московской области в 2013 г.

При этом структура межбюджетных трансфертов, которые поступают в бюджеты муниципальных образований Московской области в 2013 г. (рис. 3).

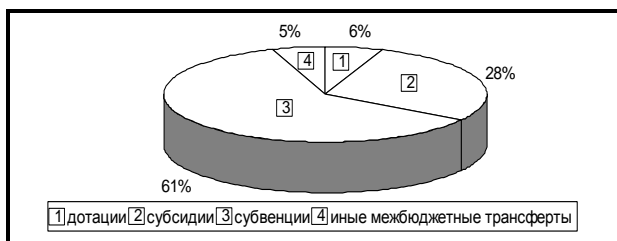


Рис. 3. Структура безвозмездных поступлений в бюджеты муниципальных образований Московской области в 2013 г.

Второй источник представлен средствами, формируемыми в результате совершения муниципальных заимствований. Следует отметить, что муниципальные образования в соответствии с бюджетным законодательством не принимают участия в формировании внешнего долга РФ, совершая только внутренние заимствования.

При этом долг муниципальных образований формируется из его долговых обязательств по ценным бумагам, бюджетным кредитам, которые привлечены в бюджет, и кредитам, полученным от кредитных организаций. Также в состав муниципального долга зачисляются гарантийные обязательства муниципалитета, потенциально ограничивая финансы муниципального образования.

Применительно к муниципальным образованиям Московской области муниципальный долг составляет 12 822 559 тыс. руб., при этом из 288 муниципальных образований Московской области только 59 муниципалитетов участвуют в формировании совокупного муниципального долга.

Третий источник финансовых ресурсов, формируемый в результате ведения инвестиционной и инновационной деятельности, является важным в обеспечении социально-экономического развития территорий и муниципальных образований в том числе. Следует отметить, что данный источник представляет собой именно фи-

нансовое вливание в экономику муниципального образования и может оказать существенное качественное воздействие на условия ее функционирования.

В настоящее время значение данного источника велико, так как в результате влияния финансового кризиса стало очевидным, что преодолеть разрыв в экономическом развитии РФ (и муниципальных образований, которые находятся в ее составе в том числе) от развитых стран невозможно без активизации инновационной и инвестиционной деятельности, тем не менее, это необходимо обеспечить, учитывая высокую степень интеграции экономик разных стран и продолжающихся усиливаться интеграционных процессов.

Для того чтобы стало возможным привлечь данный источник необходимо повышать инвестиционную и инновационную привлекательность муниципалитетов, которая в настоящий момент в основном определяется аналогичными характеристиками региона, в котором территориально расположен муниципалитет. В целом для повышения привлекательности регионов как для инвесторов, так и для новаторов, необходимо принимать меры, направленные на снижение рисков, в том числе финансовых и правовых, а также вырабатывать прозрачные механизмы государственной поддержки.

В части содействия ведению инвестиционной и инновационной деятельности в Московской области ведется активная деятельность, которая регламентируется действием законов: «Об инвестиционной политике органов государственной власти Московской области», «Об инновационной политике органов государственной власти Московской области» оказывает содействие муниципальным образованиям по ведению соответствующей деятельности, при этом муниципальные образования разрабатывают свои программы развития.

Со стороны муниципальных образований стимулирующее воздействие может оказываться в форме принятия правовых актов на уровне муниципального образования, координации деятельности субъектов инвестиционной и инновационной деятельности, поддержки инвестиционной и инновационной деятельности со стороны муниципального образования, для чего органы местного самоуправления могут применять муниципальные гарантии, использовать муниципальное имущество, а также разрабатывать и реализовывать долгосрочные инвестиционные и инновационные программы.

Тем не менее, необходимо предоставлять потенциальным инвесторам и новаторам более полную информацию об условиях ведения инновационной и инвестиционной деятельности, аналогично рейтингу регионов РФ, формируемому аналитическим агентством «Эксперт-РА», что позволило бы, во-первых, более точно позиционировать муниципальные образования Московской области РФ, во-вторых, стимулировать муниципальные образования Московской области к повышению рейтинга, а следовательно, развитию существующих условий.

Таким образом, расширение и укрепление источников финансовых ресурсов муниципальных образований в Московской области имеет резервы и их освоение должно вестись комплексно. Это позволит повысить финансовую независимость муниципальных образований Московской области, создать условия для их социально-экономического развития, инновационного развития и роста инвестиционной привлекательности.

Литература

1. Конституция РФ [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть вторая от 5 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Об инвестиционной политике органов государственной власти Московской области [Электронный ресурс] : закон Московской области от 16 июля 2010 г. №96/2010-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об инновационной политике органов государственной власти Московской области [Электронный ресурс] : закон Московской области от 10 февр. 2011 г. №15/2011-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Министерство финансов Московской области [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://mf.mosreg.ru>.
9. Московская областная дума [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://mosoblduma.ru/>.

Ключевые слова

Финансовые ресурсы, муниципальные образования, муниципальные финансы, местный бюджет, средства муниципальных учреждений, налоговые доходы, неналоговые доходы, источники финансовых ресурсов.

Рябова Ирина Сергеевна

РЕЦЕНЗИЯ

Финансовые ресурсы муниципальных образований являются основой для возникновения различных финансовых отношений между экономическими субъектами муниципалитета и неотъемлемым условием для обеспечения его функционирования. В настоящий момент в большинстве муниципальных образований Российской Федерации сложилась такая ситуация, при которой их функционирование в значительной степени зависит от финансовой поддержки со стороны государственной власти, что и подтверждается проведенным автором статьи исследованием статистических данных на примере муниципальных образований Московской области.

В статье финансовые ресурсы изучаются с позиции возможности укрепления и расширения источников их аккумулирования, для чего они дифференцированы на собственные, заемные и привлеченные.

При изучении собственных финансовых ресурсов автором определено значение бюджетных средств в их формировании, а также изучена их структура в динамике, что позволило определить те виды доходов бюджета, которые имеют значительную долю в их общем объеме, а также сформулировать обоснованные предложения по расширению доходной базы местных бюджетов.

Интересна позиция автора относительно налогообложения муниципальных учреждений, заключающаяся в практическом отказе от него, при этом данная позиция имеет под собой обоснование: действительно в итоге налогообложение является способом перераспределения финансовых потоков, циркулирующих в рамках бюджетов разных уровней, через разный инструментарий.

Нам также импонирует позиция автора о необходимости активизации инвестиционной деятельности на уровне муниципальных образований, а приведенное в статье исследование практики организации инвестиционной деятельности в Московской области позволяет определить те рекомендации, которые могут быть применены в муниципалитетах и других регионах.

Рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к публикациям, размещаемым в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ, и может быть рекомендована к изданию.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Теория финансов» Финансового университета при Правительстве РФ