

## 5.12. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИ- РОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ БАЗЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД КАЛУГА»

Савельев И.А., специалист-эксперт, отдел  
персонифицированного учета и взаимодействия со  
страхователями

*Управление Пенсионного фонда России по городу  
Калуге*

В работе рассмотрены теоретические аспекты функционирования местных финансов. Обозначены основные проблемы формирования доходной части бюджета муниципального образования «город Калуга». Предложены пути совершенствования доходной базы местных бюджетов.

Социально-экономическое развитие любого современного государства во многом зависит от экономической и социальной обстановки в его регионах и на местах, что в свою очередь в значительной степени определяется осуществляемой бюджетной политикой, одной из ключевых проблем которой является проблема формирования доходной части бюджетов и создание самодостаточной финансовой базы региональных и местных образований.

Более того, в настоящее время значительно возросло внимание к проблемам формирования социально ориентированной экономики в Российской Федерации [3, с. 48], в связи с чем вопросы, связанные с формированием доходов местных бюджетов, приобретают особое значение.

Становление местного хозяйства исторически вызвано необходимостью решения задач локального значения, связанных с развитием социальной инфраструктуры, благоустройством территорий населенных пунктов и другими вопросами местного характера. Выполнение данных задач необходимо для нормальной жизни населения, но в связи с тем, что создание этих социальных благ является неприбыльным или приносит незначительную прибыль, частный сектор не может обеспечить их в нужном объеме. Наиболее эффективно данные задачи решают органы местного самоуправления, так как ни центральное, ни региональное правительство не в состоянии учесть весь спектр потребностей населения каждого населенного пункта в силу своей удаленности от населения.

Необходимым условием жизнеспособности и эффективности местного самоуправления является наличие достаточной экономической и финансовой базы для его осуществления, без которого какое-либо реальное, а не фиктивное, местное самоуправление невозможно.

Местные финансы являются составной частью финансово-экономической основы местного самоуправления и рассматриваются как часть бюджета муници-

пального образования. Необходимость существования категории «местные финансы» неразрывно связано с существованием понятия «местное самоуправление» и «местное хозяйство». Местные (муниципальные) финансы составляют финансовую основу муниципальных образований и являются частью финансовой системы страны, и существуют не как отдельные, а соотносятся как часть и целое, так как финансовые отношения в муниципальных образованиях имеют лишь более узкую сферу перераспределительных отношений.

В экономической литературе дано большое количество определений понятию «местные финансы», но представляется наиболее полным определение, предложенное Л.М. Подъяблонской, определившей муниципальные финансы как «денежные отношения, складывающиеся между органами местного самоуправления, с одной стороны, и органами государственной власти, юридическими и физическими лицами, с другой стороны, в процессе стоимостного распределения и перераспределения национального дохода (частично и национального богатства) в связи с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств муниципальных образований, обеспечивающих потребности органов местного самоуправления при решении экономических и социальных задач» [10].

По мнению Г. Б. Поляка, местные финансы «могут образовываться из трех источников:

- государственных средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.), местных налогов;
- заемных средств или муниципального кредита» [11].

Местные бюджеты являются центральным звеном местных финансов, в котором и мобилизуется основная часть финансовых средств местных органов власти и за счет ресурсов которого удовлетворяются основные потребности населения конкретного муниципального образования. Так, отмечается, что организационную основу муниципальных финансов составляет территориальная структура местного самоуправления [8, с. 170].

С начала 2000-х гг. идет планомерный процесс реформирования муниципальных финансов, направленный на повышение эффективности и качества управления финансами на территории муниципального образования. Так, общие принципы организации местного самоуправления закреплены в соответствующем федеральном законе [1].

В ходе реформ в муниципальном образовании «город Калуга»:

- была внедрена казначейская система исполнения бюджетов;
- упорядочена система межбюджетных отношений;
- реализованы существенные меры, направленные на создание новой организации бюджетного процесса и внедрение принципов бюджетирования, ориентированного на результат;
- был осуществлен переход на среднесрочное бюджетное планирование;

- проведена серьезная работа по автоматизации бюджетного процесса.

Несмотря на достигнутые результаты, есть ряд нерешенных проблем, которые, в частности, отмечены в Бюджетном послании Президента РФ от 14 марта 2013 г. [2]:

- структура бюджетных расходов не является оптимальной для стимулирования экономического развития;
- на низком уровне осуществляется финансово-экономическое обоснование решений, приводящих к новым расходным обязательствам;
- зачастую эффективность осуществляемых бюджетных расходов низка, получаемый социально-экономический эффект несоразмерен объему израсходованных на те или иные цели средств;
- межбюджетные отношения пока не в полной мере настроены на стимулирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к созданию условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности, которые объективно являются необходимой основой для увеличения доходов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Высока зависимость бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов от финансовой помощи, поступающей из других бюджетов бюджетной системы РФ;
- бюджетная политика во многом остается неясной для общества, необходимость и суть конкретных решений и действий органов государственной власти в этой сфере должным образом не раскрываются.

Перечисленные проблемы в полной мере могут быть отнесены и к рассматриваемому муниципальному образованию.

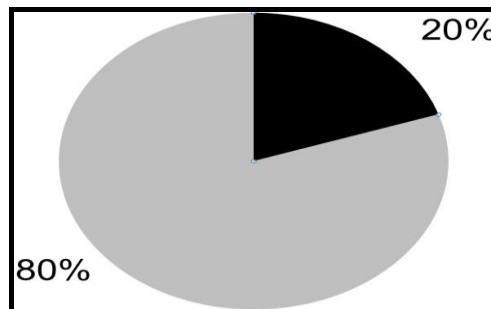
Говоря о проблемах управления местными финансами в целом по РФ, необходимо выделить проблемы, касающиеся непосредственно финансов муниципального образования «город Калуга». К ним относятся следующие проблемы:

- отсутствие сбалансированности бюджета, бюджет исполняется с дефицитом;
- низкая собираемость налогов и неналоговых поступлений;
- высокая зависимость от других бюджетов бюджетной системы РФ;
- в ходе реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений произошло увеличение зависимости органом местного самоуправления от финансовых ресурсов и решений вышестоящих уровней бюджетной системы.

Если применить классификацию доходов, предложенную Г.Б. Поляком, о которой говорилось выше, к собственным доходам бюджета муниципального образования «город Калуга» можно отнести лишь местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и неналоговые доходы, а это, как видно из ниже представленной диаграммы (построенной на основании официальных данных Министерства финансов Калужской области [9] и городской управы города Калуги [7]), всего лишь около 19,9% от общего числа доходов (рис. 1).

Фактическое отсутствие финансовой самостоятельности у органов местного самоуправления в нашей стране, их зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы – мощнейший тормоз при реализации любых долгосрочных инициатив в общественном секторе, не позволяющий использовать разнообразие страны как ресурс социально-экономического развития территорий.

Как показала оценка рисков несбалансированности, проведенная Бальниным И.В. на основе самостоятельно разработанной модели [5, с. 318], Калужская область относится к группе риска «выше среднего» [6, с. 107]. Для повышения самостоятельности муниципального образования «город Калуга», расширения возможностей развития необходим поиск и реализация внутренних резервов формирования собственных доходов.



**Рис 1. Соотношение собственных доходов и доходов, полученных в порядке перераспределения из бюджетов вышестоящего уровня бюджетной системы РФ в бюджете муниципального образования «город Калуга» за 2014 г.**

С целью оптимизации доходов муниципального образования «город Калуга» необходимо реализовать следующие меры:

- повысить качество администрирования доходов участниками бюджетного процесса;
- повысить собираемость налогов без увеличения количества самих налогов и без изменения налоговой ставки по имеющимся налогам. Возможность реализации данного пункта заключается в проведении мероприятий по расширению налогооблагаемой базы по имущественным налогам и налогу на доходы физических лиц (претворяя в жизнь муниципальные программы роста доходов населения) а также в предоставлении права муниципальным образованиям изменять отдельные элементы налогообложения, по переданным им налогам (например, льготы);
- повысить эффективность управления муниципальной собственностью – для увеличения неналоговых доходов – сократить количество незарегистрированных земельных участков и других объектов недвижимости, выявить и включить в налогооблагаемую базу недвижимое имущество и земельные участки до настоящего времени не зарегистрированные;
- реализовать мероприятия по повышению поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджет города Калуги;
- проводить взвешенную политику в области предоставления льгот;
- выявлять и пресекать теневые схемы выплаты заработной платы и уклонения от уплаты налогов;
- наладить взаимодействие между налоговыми органами и органами местного самоуправления с целью сокращения и ликвидации недоимки;
- ввести в действие механизм самообложения граждан (использование которого в муниципальных образованиях РФ имеет достаточно положительный опыт [4]), который может стать существенной доходной статьей в бюджете муниципального образования «город Калуга»;
- культивировать и поддерживать благоприятную экономическую среду для успешного ведения бизнеса и малого предпринимательства (что косвенно увеличит объем доходов от налогов).

Отдельно следует отметить, что для обеспечения финансовой самостоятельности муниципального образования «город Калуга» необходимо в случае передачи новых или дополнительных полномочий в ведение местных органов власти обеспечивать ее соответствующими источниками финансирования. Необходима сильная система управления муниципальными финансами для эффективного исполнения бюджета.

Для совершенствования системы управления муниципальными финансами в городе Калуга необходимо реализовать следующие мероприятия:

- разработать стандарты качества предоставления муниципальных услуг;
- разработать методику оценки эффективности деятельности муниципальных учреждений муниципального образования «город Калуга» и поставить в зависимость от достигнутых результатов объемы финансирования муниципальных учреждений;
- организовать проведение эффективного муниципального финансового контроля. Для этого создать нормативно-правовую базу для его проведения, где нужно будет закрепить понятия внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля, их формы, методы и объекты;
- провести работу по мобилизации доходов и оптимизации расходных обязательств.

По итогам проведенного исследования следует сделать вывод, что основной проблемой местных финансов является несоответствие доходных источников расходным обязательствам, высокая зависимость местных бюджетов от бюджетов вышестоящих уровней, ограниченный фискальный потенциал муниципальных территорий на фоне возрастающего делегирования новых полномочий из бюджетов вышестоящих уровней, незаинтересованность, и, как следствие, низкая деловая активность органов управления и должностных лиц муниципальных образований. Представляется, что решение заключается в проведении комплекса мероприятий по изысканию новых доходных источников и оптимизации расходов местных бюджетов, что снизит зависимость местных бюджетов от бюджетов вышестоящих уровней и расширит спектр управленческих возможностей местных администраций. Наряду с мерами по совершенствованию местной экономики (становления благоприятного экономического климата, повышения эффективности управления муниципальным имуществом и т.д.) необходимо реализовывать проекты увеличивающие поступление средств в бюджет и обеспечивающие целевое их использование (например, путем использования такого инструмента как средства самообложения граждан).

## Литература

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ. Доступ из электронно-справочной системы «Консультант Плюс».
2. О бюджетной политике в 2013-2015 гг. [Электронный ресурс] : Бюджетное послание Президента РФ от 14 марта 2013 г. Доступ из электронно-справочной системы «Консультант Плюс».
3. Балынин И.В. Формирование социально ориентированной бюджетной политики в Российской Федерации на региональном уровне [Текст] / И.В. Балынин // Финансы и кредит. – 2015. – №30. – С. 48-59.

4. Балынин И.В. Практика использования инструмента самообложения граждан при формировании доходов местных бюджетов [Текст] / И.В. Балынин // Финансы и управление. – 2015. – №2. – С. 53-62.
5. Балынин И.В. Комплексная модель оценки рисков несбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации в контексте социально-экономического развития регионов [Текст] / И.В. Балынин // Аудит и финансовый анализ. – 2014. – №3. – С. 316-319.
6. Балынин И.В. Рейтинговая оценка субъектов Российской Федерации по уровню риска несбалансированности региональных бюджетов (на основе разработанной модели) [Текст] / И.В. Балынин // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2014. – №3. – С. 104-109.
7. Городская управа города Калуги [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kaluga-gov.ru/>.
8. Грязнова А. Г. и др. Финансы [Текст] : учеб. / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.О. Седова и др. ; под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Финансы и статистика, 2014. – 496 с.
9. Министерство финансов Калужской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.admoblkaluga.ru/sub/finan>.
10. Подъяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учеб. / Л.М. Подъяблонская. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 559 с.
11. Поляк Г.Б. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] / под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2014. – 440 с.

## Ключевые слова

Местное самоуправление; муниципальные образования; местные финансы; местный бюджет; финансовая самостоятельность.

*Савельев Игорь Александрович*

## РЕЦЕНЗИЯ

В настоящее время важнейшим звеном финансовой системы Российской Федерации выступают муниципальные финансы. Основная их цель кроется в обеспечении органов местного самоуправления денежными средствами, предназначенными для осуществления важнейших функций, которые предусмотрены Конституцией РФ и другими нормативно-правовыми актами.

Реформирование бюджетного сектора российской экономики направлено в первую очередь на обеспечение качества муниципальных (финансовых) финансов.

При работе над статьей автор показал умение логически излагать материал на основе научных и научно-популярных текстов, а также формулировать предложения и рекомендации в части социально-экономического развития РФ на основе совершенствования финансовой базы местных бюджетов.

Особое внимание автор уделил исследованию вопросов, связанных с ролью, значением и источниками формирования местных финансов на современном этапе развития РФ. В статье были детально рассмотрены нерешенные к настоящему времени проблемы формирования доходов местных бюджетов (в том числе проведенный соответствующий анализ на примере муниципального образования «город Калуга»).

Полученные автором результаты и сформулированные выводы, а также обозначенные предложения могут существенно повысить социально-экономическое развитие не только муниципального образования «город Калуга», но и других городов, а в конечном счете, РФ, достичь целевых ориентиров государственных программ и концепций. Все вышеперечисленное обуславливает научную новизну и практическую значимость исследования.

Оформление, структура, содержание и используемые методы соответствуют общепринятым нормам и стандартам. Выводы обоснованы и аргументированы, четко прослеживается авторская позиция.

Статья рекомендуется к опубликованию.

*Турсунмухамедов И.Г., к.э.н., доцент кафедры «Экономика» Калужского филиала Финансового университета при Правительстве РФ.*