

МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

¹Зубова Н.В., ²Ворожбит О.Ю.

¹Администрация города Владивостока, Владивосток, e-mail: zubova.vlc@gmail.com;

²ФГБОУ ВПО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса»,
Владивосток, e-mail: Olga.Vorozhbit@vvsu.ru

Одним из основополагающих принципов, на которых основывается бюджетная система Российской Федерации, является принцип сбалансированности бюджета. Соответствие доходов и расходов бюджета имеет большое значение для выполнения органами местного самоуправления закрепленных за ними функций и полномочий. В статье рассматриваются три метода достижения сбалансированности местного бюджета: увеличение доходов бюджета, повышение результативности бюджетных расходов, осуществление заимствований.

Ключевые слова: бюджет, принцип сбалансированности, доходы, расходы, дефицит бюджета, муниципальное заимствование

METHODS OF BALANCING LOCAL BUDGETS

Zubova N.V., Vorozhbit O.Y.

¹Administration of Vladivostok, Vladivostok, e-mail: zubova.vlc@gmail.com;

²FGBOU VPO «Vladivostok State University of Economics and Service»,
Vladivostok, e-mail: Olga.Vorozhbit@vvsu.ru

The principle of a balanced budget -one of the fundamental principles on which the budget system of the Russian Federation. Match revenue and expenditure budget is of great importance for the implementation by local authorities for their assigned functions and powers. The article discusses three methods of achieving balance the local budget: increase of budget revenues, increase of budget expenditures, borrow.

Keywords: budget, the principle of balance, income, expenses, budget deficit, municipal borrowing

Принцип сбалансированности бюджета, зафиксированный в статье 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации, означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счета по учету средств бюджетов [2].

Результат превышение расходов местного бюджета над его доходами представляет собой дефицит бюджета муниципального образования. В Российской Федерации имеет место принятие огромного количества дефицитных бюджетов, к тому же наблюдается ежегодный рост дефицита консолидированного бюджета муниципальных образований.

Если 2010 году в целом по Российской Федерации объем произведенных расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов на 11,9 млрд рублей, то в 2013 году – объем расходов превысил объем поступивших доходов местных бюджетов на 42,2 млрд рублей. При этом в 2010 году в 46 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом, в 2013 году – в 59 субъектах

Российской Федерации местные бюджеты исполнены с дефицитом [6].

Вместе с тем, многие бюджеты сводятся сбалансированными за счёт существенного занижая суммы, необходимой для финансирования расходов муниципальных образований. Большинство поселений решают только самые необходимые, жизненно важные для населения вопросы местного значения: организация освещения улиц, сбор и вывоз бытовых отходов, организация благоустройства и озеленения территории поселения, создание условий для массового отдыха жителей поселения.

Таким образом, в нынешней российской практике доходы стали первичны, что противоречит общепризнанной теории формирования бюджетов, в которой первичными являются расходы.

На протяжении последних лет бюджетная политика Российской Федерации направлена на расширение автономии региональных органов власти и органов местного самоуправления, однако достижения сбалансированности бюджетов остаётся основной проблемой муниципальных образований.

В качестве методов достижения сбалансированности бюджета, выхода из бюджетного дефицита, выделяют:

1) увеличение доходов бюджета,

2) повышение результативности бюджетных расходов,

3) осуществление заимствований.

Проблема увеличения доходной части местных бюджетов актуальна на протяжении всего периода формирования института местного самоуправления в Российской Федерации.

Формирование доходной базы бюджетов муниципальных образований определяется комплексом многообразных факторов.

Всю совокупность факторов, воздействующих на доходную базу бюджетов муниципальных образований, по нашему мнению, можно разделить по источнику их возникновения в зависимости от потенциальной возможности органов местного самоуправления влиять на формирование доходов на внешние факторы и внутренние факторы. Факторы, влияющие на формирование доходов бюджетов муниципальных образований, представлены в таблице.

Факторы, влияющие на формирование доходов бюджетов муниципальных образований

Факторы, влияющие на формирование доходов бюджетов муниципальных образований	
Внешние факторы	Внутренние факторы
<ul style="list-style-type: none"> – влияние социально-экономических условий и социально-экономической политики государства; – уровень социально-экономического развития субъекта Федерации, в территориальных границах которого находится муниципальное образование; – политика, выбранная субъектом Федерации по реализации муниципальной реформы; – налоговая политика государства; – система распределения налоговых доходов между бюджетами разных уровней; – применяемые методики финансовой поддержки муниципалитетов; – ограничение прав муниципальных образований в области налогообложения, в том числе по установлению элементов местных налогов; – нормы и правила федерального налогового законодательства, в том числе полномочия налоговых органов, налоговое администрирование; – налоговые преференции федерального и регионального уровня. 	<ul style="list-style-type: none"> – динамика и структура совокупного экономического потенциала муниципального образования: природные ресурсы, трудовые ресурсы, предпринимательский потенциал; – стратегия и тактика управления финансовыми ресурсами муниципальных образований; – состояние инфраструктуры социальной сферы и объектов муниципального хозяйства; – уровень теневой экономики; – уровень налоговой культуры; – администрирование неналоговых источников доходов; – налоговые и неналоговые преференции местного уровня; – компетенция и профессионализм органов местного самоуправления.

К внешним относятся факторы, которые оказывают влияние на доходную часть муниципалитетов через федеральные и региональные механизмы воздействия или включают в себя определенные исходные условия развития того или иного муниципального образования. Особенность этих факторов состоит в том, что местные органы власти не могут значительным образом повлиять на изменение этих факторов.

Внутренние факторы – факторы, которые подвержены влиянию муниципальных органов власти, чьи усилия должны быть направлены на преимущественное использование таких факторов.

Поступления в бюджет государству обеспечивают налоги. Неотъемлемой частью построения бюджета является налоговая политика государства, которая оказывает основное влияние на доходную часть местных бюджетов, ограничивая права муниципальных образований в области налогообложения, в том числе устанавливая элементы местных налогов, пределы налоговых ставок, налоговые льготы и т.д.

В результате налоговой политики государства должен решаться широкий спектр проблем, основными из которых следует признать:

- 1) формирование доходной части бюджета;
- 2) регулирование ключевых процессов, происходящих в стране с учётом стратегических целей и задач;
- 3) обеспечение достойного уровня жизни населения посредством решения блока социальных проблем [3].

К наиболее важному фактору, который оказывает влияние на формирование доходной базы бюджетов, по нашему мнению, относится система распределения налогов между уровнями бюджетной системы. Оптимальные пропорции такого распределения должны гарантировать конституционную самостоятельность местного самоуправления, одновременно повышая его ответственность за проведение активной финансово-экономической политики на местах.

В результате проведенной в России бюджетно-налоговой реформы наиболее значимые налоги, такие как: налог на

добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, акцизы централизованы на федеральном уровне. Норматив отчислений в местные бюджеты по налогу на доходы физических лиц сократился с 90% в 1998 году до 15% в 2014 году. Увеличение нормативов отчислений по единому сельскохозяйственному налогу, единому налогу на вмененный доход не восполняют потери местных бюджетов от снижения норматива по налогу на доходы физических лиц. Местные налоги – земельный налог, налог на имущество физических лиц – дают крайне незначительные поступления в доход местных бюджетов.

Решение проблемы сбалансированности бюджетов муниципальных финансов нельзя рассматривать вне связи с процессом повышения результативности бюджетных расходов.

Органы местного самоуправления являются распорядителями средств налогоплательщиков подведомственной им территории, а, следовательно, должны использовать эти средства максимально эффективно, исходя из приоритетов населения территории. В настоящее время основным способом оптимизации расходов местных бюджетов является урезание статей финансирования, в результате чего соответственно происходит ухудшение качества услуг.

Понимание необходимости оптимального расходования средств в условиях предельной ограниченности ресурсов, нашло свое отражение в «Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг.» от 22 мая 2004 года. Суть реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров [5].

В рамках концепции «управления ресурсами» бюджет в основном формируется путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации Российской Федерации.

В рамках концепции «управления результатами» бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные ассигнования имеют четкую привязку к функциям (услугам, видам деятельности), при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяе-

мая в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования». Ее суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов [5].

На федеральном уровне определена совокупность инструментов реализации принципов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), которые также используется в муниципальной практике: целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности, обоснование бюджетных ассигнований, государственные (муниципальные) задания. Кроме того, на федеральном уровне проведены реформы, которые создали предпосылки и благоприятные условия для внедрения БОР. Среди них: раздельное планирование действующих и принимаемых обязательств, формирование реестра расходных обязательств, внедрение новых механизмов финансирования бюджетных услуг, перенос акцента с содержания бюджетных учреждений на предоставление бюджетных услуг.

Наилучшим образом соответствует задачам БОР, наиболее полно отражает взаимосвязь между целями и задачами, ресурсами, результатами программно-целевой формат бюджета. Для решения каждой задачи, которая стоит перед субъектом бюджетного планирования, разрабатывается одна или несколько программ. Программа должна содержать описание целей, задач и ресурсов, необходимых для их достижения, а также показателей результативности выполнения программы и процедур изменения этих показателей.

Одно из преимуществ программно-целевого бюджетирования заключается в том, что оно представляет собой достаточно гибкий и эффективный инструмент принятия решений о распределении бюджетных ресурсов между отраслями и бюджетополучателями [1].

Отличительной особенностью концепции программно-целевого бюджетирования, ориентированного на результат является открытость, которая означает, что включаемая в нее система элементов не является неизменной, а допускает многовариантность организации бюджетного процес-

са, различные способы установления связи между бюджетными расходами и значимыми для общества результатами, различное содержание программ, формирование системы мониторинга результативности бюджетных расходов.

От того, насколько эффективно будет организован процесс внедрения новых механизмов бюджетирования на практике, зависит повышение эффективности бюджетных расходов.

В связи с централизацией бюджетной системы в целом, нестабильностью и низкой гибкостью доходов и расходов муниципальных образований привлекательным инструментом финансовой политики территорий, по мнению учёных, должна стать система муниципального заимствования, которая необходима для формирования источников финансирования дефицита местных бюджетов.

Под муниципальными заимствованиями понимается совокупность долговых займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, а также кредитов, привлекаемых в бюджет муниципального образования из других звеньев бюджетов бюджетной системы РФ и кредитных организаций [4].

Преобладающим источником финансирования дефицита местных бюджетов остаются бюджетные и банковские кредиты. Это объясняется простотой их привлечения по сравнению с выпуском муниципальных ценных бумаг, низкой инвестиционной привлекательностью большинства муниципальных образований (преимущественно районов и городских и сельских поселений) и неразвитостью рынка ценных бумаг в муниципальных образованиях [4].

В развитых странах муниципальные займы – традиционный и широко распространенный способ для муниципалитетов реализовывать свои финансовые потребности как краткосрочного, так и долгосрочного характера, поскольку они позволяют привлекать достаточно крупные объемы средств при относительно низких процентных расходах.

Преимущества облигационных займов и рост фондового рынка в целом приводят к росту активности на российском рынке муниципальных облигаций. Так, в 2013 году на фондовом рынке обращаются 22 муниципальных облигационных займов 8 эмитентов на сумму более 10 млрд рублей [6]. Однако это крайне незначительное количество участников – эмитентов рынка. Основные причины «пробуксовывания» муниципальных займов в Российской Федерации – слабая проработка вопросов лик-

видности, несогласованность объема эмиссии с возможным спросом, конкуренция на финансовых рынках многих эмитентов, недостаточная работа эмитентов и уполномоченных ими лиц по созданию вторичного рынка муниципальных облигаций.

Однако потенциал у российского рынка муниципальных облигаций огромный. Займы позволяют ослабить зависимость муниципалитета от вышестоящих органов власти, повысив тем самым авторитет местной администрации, привлекать дополнительные финансовые ресурсы без увеличения налогового бремени, регулировать неравномерное поступление бюджетных средств, повысить уровень социальной стабильности территории.

Рассмотрев три метода сбалансирования бюджета необходимо отметить следующее.

В сложившихся условиях обеспечение реальной самостоятельности органов местного самоуправления во многом определяется политикой укрепления собственной доходной базы местных бюджетов.

Расходы в современных условиях развития муниципальных финансов должны предопределяться новым форматом формирования местных бюджетов, новыми бюджетными процедурами, которые должны быть направлены на реализацию модели «управления результатами».

Рынок муниципальных займов специалистами фондового рынка оценивают как достаточно рискованный. Властям пока не удалось создать привлекательные финансовые инструменты, виной чему служит как экономическая ситуация страны в целом, так и организация рынка вышеозначенных ценных бумаг.

Список литературы

1. Александрова А.Л., Аненко С.А., Колесник А.Ю. Управление и бюджетирование по результатам на муниципальном уровне: международная и российская практика, перспективы внедрения в России. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007. – 184 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 04.10.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/budget> (дата обращения 10.10.2014).
3. Ворожит О.Ю. Налоговая политика государства и её влияние на развитие предпринимательства // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2010. – № 5(9). – С. 9–16.
4. Князев В.Г. Финансы. – М.: Магистр, ИНФРА-М, 2012. – 656 с.
5. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 (в ред. от 06.04.2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2004/06/01/budzh-dok.html>
6. Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring (дата обращения 10.10.2014).