

Финансовые взаимоотношения региона и муниципалитетов: найти баланс

Местное самоуправление по праву считается основой благополучия территорий. Именно в компетенции местной власти находятся вопросы создания достойных условий для каждого гражданина. От обеспеченности финансовыми ресурсами, эффективности их расходования, взвешенности подходов зависит в конечном итоге качество жизни населения. О состоянии местных бюджетов, организации межбюджетных отношений в регионе, работе с муниципалитетами рассказала исполняющий обязанности министра финансов Саратовской области **Ирина Сергеевна БЕГИНИНА**.

Сокращение дифференциации территорий

Повышение финансовой самостоятельности местных бюджетов — краеугольный камень и ключевая задача межбюджетного регулирования, от успешности решения которой зависит и качественное выполнение полномочий органов местного самоуправления по вверенным вопросам,

и устойчивость бюджетной системы региона. При наличии значительного числа муниципальных образований, разнородных по уровню социально-экономического развития и природно-ресурсному потенциалу, достичь этой цели крайне сложно.

Так, в Саратовской области разрыв по уровню налоговых доходов в расчете на одного жителя достигает сейчас 18 раз, а на этапе становления современной системы местного самоуправления исчислялся в сотнях. Его удалось сократить, в том числе за счет пересмотра административно-территориального деления и преобразования отдельных муниципальных образований с учетом мнения жителей. Данный процесс продолжается и сегодня. Сокращение дифференциации, конечно, не отражается на общей обеспеченности доходами, но облегчает задачу выравнивания.

Передача части налогов

К сожалению, налоговые и неналоговые доходы в общем объеме поступлений в местные бюджеты составляют все еще очень низкий процент — порядка 30%, а в объеме собственных доходов — около 50%. В подавляющем большинстве муниципалитетов их доля еще ниже. Остальная часть обеспечивается за счет поддержки с регионального уровня.

Безусловно, действенным методом стимулирования работы муниципалитетов с собственной доходной базой является передача местным бюджетам отчислений от федеральных и региональных налогов, неналоговых доходов, поступающих в региональный бюджет. Однако на практике из-за неравномерности распределения налогооблагаемой базы закрепление по единым нормативам несет риски усиления дифференциации территорий

На практике из-за неравномерности распределения налогооблагаемой базы закрепление за муниципалитетами по единым нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов несет риски усиления дифференциации территорий по величине среднедушевых доходов



по величине среднедушевых доходов. При этом изъятие средств из регионального бюджета существенно снижает его возможности по оказанию поддержки беднейшим. Здесь важно соблюсти баланс, поэтому в основе таких решений всегда лежит вопрос возможности влияния местных органов на расширение доходной базы источника — за счет содействия легализации трудовой деятельности, вовлечения в оборот неиспользуемого имущества, земель, поддержки предпринимательства и т. д., а также сокращения налоговой задолженности.

Помимо предусмотренной Бюджетным кодексом обязательной передачи части НДФЛ и акцизов законодательством области за бюджетами муниципальных районов и городских округов закреплено 100% транспортного налога и неналоговых доходов от административных штрафов, взимаемых комиссиями по делам несовершеннолетних и мировыми судьями, подлежащих зачислению в областной бюджет. Кроме того, увеличен объем акцизов на нефтепродукты, передаваемых местным бюджетам по дифференцированным нормативам отчислений. В совокупности он составляет 15% вместо установленных кодексом 10%. Сейчас отчисления поступают в бюджеты муниципальных районов и городских поселений, а со следующего года часть акцизов будет передаваться сельским поселениям для самостоятельного осуществления ими полномочий в сфере дорожной деятельности.

Также за сельскими поселениями областным законом закреплены нормативы отчислений от взимаемых на их территориях доходов, подлежащих зачислению в бюджет муниципальных районов: 1% от НДФЛ и 10% от единого сельскохозяйственного налога. Около половины муниципальных районов области также закрепили за бюджетами поселений единые нормативы отчислений от указанных налогов.

Дотация как стимул

Элементы стимулирования роста доходного потенциала и его максимально полного использования



заложены и в применяемой методике распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В качестве меры мотивации развития доходной базы местных бюджетов при расчете показателя налогового потенциала для определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности области применяется ограничение на уровне средних по муниципальным образованиям темпов роста по соответствующему налогу. Данный подход в случае опережающего роста отдельных налогов и увеличения бюджетной обеспеченности позволяет муниципалитету сохранить право на получение дотации.

В расчетах доходного потенциала используется сумма налога, исчисленного исходя из базы налогообложения. Применение в расчетах показателей предшествующего периода создает временной лаг между изменением налоговой базы и ее влиянием на величину дотации и не является дестимулирующим фактором. Кроме того, для повышения устойчивости местных бюджетов с учетом высоких рисков ведения сельскохозяйственного производства введен понижающий коэффициент по единому сельскохозяйственному налогу. Также приостановлена практика изъятия в областной бюджет «отрицательных трансфертов» из бюджетов муниципальных образований, имеющих в отчетном финансовом

Инициативное бюджетирование

Важным фактором развития территорий является инициативное бюджетирование, одна из практик которого — программа поддержки местных инициатив — реализуется в регионе с 2017 года и быстро получила широкое распространение. Последние три года в областном бюджете на реализацию проектов, выдвинутых гражданами, предусматривается по 120 миллионов рублей. Это в шесть раз больше, чем в стартовом году. За истекший период в области завершено уже более 400 проектов общей стоимостью порядка 420 миллионов рублей. Среди них 170 объектов водоснабжения, около 100 детских и спортивных площадок, 77 проектов благоустройства общественных территорий и т. д. Средний денежный вклад населения и социально ответственного бизнеса в реализацию таких проектов составляет около 15% общей суммы, а по отдельным проектам достигает 38–52% его стоимости. В общей сложности в местные бюджеты за эти годы привлечено почти 60 миллионов рублей. Это подспорье в решении вопросов местного уровня, особенно на сельских территориях.

Рисунок 1. Межбюджетные трансферты местным бюджетам



году превышение более допустимого подушевых расчетных налоговых доходов над средним показателем.

Действенный механизм — заключение соглашений с получателями дотации на выравнивание о мерах по социально-экономическому развитию и оздоровлению муниципальных финансов. Муниципальные образования Саратовской области с 2018 года применяют разработанный Министерством финансов региона «модельный» план по оздоровлению. Он включает в себя меры по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов в местный бюджет, оптимизации расходов и повышению эффективности использования бюджетных средств, сокращению муниципального долга и совершенствованию долговой политики, сокращению дебиторской и кредиторской задолженности бюджета.

Софинансирует область

Значительный объем финансовой помощи местным бюджетам передается в форме целевых средств — субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Такая поддержка составляет порядка 40% общего объема безвозмездных перечислений местным бюджетам. Ее предоставление позволяет обеспечить точечное направление средств на достижение конкретных результатов, запланированных программами, прежде всего в рамках национальных проектов.

Отмечу, что для их реализации на территории муниципалитетов область полностью взяла на себя обязательства по обеспечению условий получения федеральных средств — правовым актом закреплён предельный уровень софинансирования по таким направлениям

в размере 100%. Также с областного уровня софинансируются обязательства по сохранению достигнутых ориентиров по оплате труда бюджетников в соответствии с майскими указами президента и соблюдению установленного минимального размера оплаты труда в муниципальных учреждениях.

Сбалансированность и долг

На постоянной основе мы принимаем меры, направленные на повышение уровня сбалансированности бюджетов муниципальных образований и их финансовой устойчивости. В сложных условиях 2020 года местным бюджетам была оказана дополнительная поддержка в форме дотации для компенсации снижения поступления налоговых и неналоговых доходов в связи с пандемией, а также выделены иные межбюджетные трансферты в целях надлежащего осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Предоставленная помощь позволила исполнить первоочередные обязательства муниципалитетов без увеличения муниципальных заимствований.

Вместе с тем наличие муниципального долга — в целом серьезная проблема региона. На сегодня его совокупный объем достиг почти 50% годовых бюджетных назначений по налоговым и неналоговым доходам местных бюджетов. Задолженность имеют 47 муниципалитетов, в том числе 12 поселений. Преимущественно они являются заемщиками бюджетных кредитов у области. Однако у десяти из них, включая поселенческий уровень, сложилась значительная сумма задолженности перед кредитными организациями.

Для снижения их долгового бремени и процентных расходов в текущем году за счет федерального бюджетного кредита было проведено замещение муниципальных коммерческих заимствований бюджетными. Это позволило в целом улучшить оценку долговой устойчивости муниципалитетов. На следующий год два муниципальных образования перешли из группы со средней в группу с высокой долговой устойчивостью.

Рисунок 2. Распределение доходов консолидированного бюджета области по уровням бюджетной системы региона



Таблица. Группировка муниципальных образований Саратовской области в соответствии со статьями 136 БК РФ

Группы	2020			2021		
	Всего	МР и ГО	ГП и СП	Всего	МР и ГО	ГП и СП
<5%	217	5	212	223	5	218
5–20%	69	2	67	71	2	69
20–50%	60	31	29	50	31	19
>50%	4	4	0	4	4	0

В целом подавляющее большинство муниципальных образований относятся к группе с высоким уровнем устойчивости.

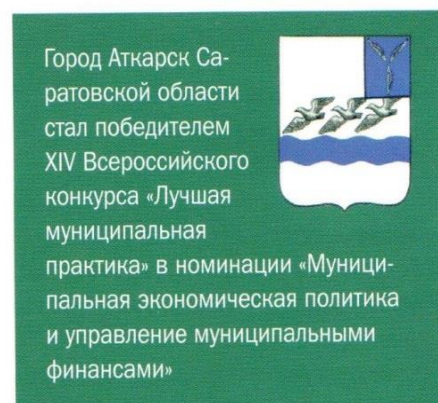
Для лучшего управления муниципальными финансами

С целью повышения качества управления муниципальными финансами осуществляется регулярный мониторинг исполнения показателей местных бюджетов, а также соблюдения требований бюджетного законодательства, в том числе в отношении величины дефицита и муниципального долга, расходов на содержание органов местного самоуправления и др. Выявляются районы с максимальными рисками при исполнении бюджетов, связанными с недопоступлением доходов в бюджет, неполным обеспечением выплат по первоочередным расходам, включая заработную плату с начислениями и коммунальные услуги, наличием просроченной кредиторской задолженности, привлечением банковских кредитов. К нарушителям бюджетного законодательства применяются меры воздействия в рамках предоставленных полномочий.

Для повышения заинтересованности органов местного самоуправления в достижении наилучших результатов с 2017 года мы используем стимулирующие трансферты. Средства распределяются между муниципальными районами и городскими округами области с учетом достижения органами



Награждение финансовых органов муниципальных образований области — победителей регионального конкурса «Бюджет для граждан»



местного самоуправления наилучших результатов по росту налоговых и неналоговых доходов бюджета, исполнению муниципальных расходных обязательств без образования (роста) просроченной кредиторской задолженности, открытости бюджетных данных. Направления расходования средств органы местного самоуправления определяют самостоятельно исходя

из приоритетов социально-экономического развития территорий.

Наконец, мощным рычагом воздействия на эффективность деятельности местных органов является общественный контроль, условия для которого создает открытость бюджетного процесса. Это достигается за счет размещения в соответствии с рекомендациями регионального Минфина бюджетной информации на сайтах администраций. Результаты данной работы оцениваются по утвержденной ведомством методике с составлением рейтинга муниципальных образований. Кроме того, оказывается содействие в размещении данных на едином портале бюджетной системы Российской Федерации. За 2020 год на портале опубликовано 23,5 тысячи записей со сведениями о бюджетах муниципальных образований области.

Целенаправленная работа по повышению качества управления муниципальными финансами позволила в этом году одному из муниципальных образований Саратовской области — городу Аткарску — войти в число победителей Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» в номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами». В заключение отмечу: только совместными усилиями региона и муниципалитетов возможно обеспечить максимальное использование потенциала территорий для полноценного развития и создания комфортной среды для граждан.



Форум муниципальных образований Саратовской области «Лучшие практики вовлечения жителей в управление территорией»