

Elena Alekseevna Ermakova,*Doctor of Economics,
professor of the department of finance,
Saratov socio-economic institute (branch)
of Plekhanov Russian University of Economics***Елена Алексеевна Ермакова,***доктор экономических наук,
профессор кафедры финансов,
Саратовский социально-экономический институт (филиал)
РЭУ им. Г.В. Плеханова***Eae13@mail.ru**

УДК 352/353

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье исследованы особенности финансового обеспечения муниципальных образований на территории России. Выявлена тенденция централизации доходов бюджетов и продолжающееся снижение роли местных бюджетов в ВВП. Проанализирована структура доходов и расходов местных бюджетов, а также практика передачи доходов от налогов по единым нормативам отчислений. Представлены результаты анализа влияния бюджетобразующих и местных налогов. Показана существенная дифференциация муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности. Исследованы структурные особенности расходов муниципальных бюджетов на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий и вопросов местного значения. Систематизированы основные проблемы при исполнении местных бюджетов. Меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления направлены на укрепление доходной части местных бюджетов и повышение эффективности муниципальных расходов.

Ключевые слова: местные бюджеты, финансовое обеспечение, налоговые доходы, расходные обязательства.

SOME ASPECTS OF ENSURING FINANCIAL SECURITY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES

The article examines various aspects of ensuring financial sustainability of municipalities in Russia. The author identifies the tendency towards centralization of budget revenues and continuing decline in the role of local budgets for national GDP, analyzes the structure of revenues and expenditures of local budgets, considers the practices of transferring tax revenues on the basis of uniform payment standards, presents results of the analysis of the importance of local taxes and budget generating taxes. The analysis shows a significant disparity between municipalities in terms of their fiscal security. Structural aspects of the expenditures of municipal budgets for implementing certain state powers and measures of local importance by local self-governance bodies are investigated. Major problems in the execution of local budgets are systematized. Measures to stimulate the efficiency of local government bodies are aimed at boosting revenue of local budgets and increasing the efficiency of municipal expenditure.

Keywords: local budgets, financial support, tax revenues, expenditure obligations.

Механизмы и проблемы наполнения и использования бюджетов муниципальных образований продолжают быть актуальными, поэтому многие ученые-экономисты вновь и вновь обращаются к этой теме. В частности, Т.В. Бородина, З.А. Костина разработали методику формирования бюджетов органов местного самоуправления и комплекс мероприятий, направленных на сокращение зависимости муниципалитетов извне [1]. Ученые Финансового университета при Правительстве РФ представили свое видение проблемы роста налоговых доходов местных бюджетов в России [7]. Стоит отметить, что многие исследования в большей степени посвящены непосредственно наполняемости местных бюджетов и структуре их расходов (И.А. Ситнова, А.А. Барлыбаев, И.М. Рахматуллин, Г.И. Якшимбетова, А.В. Пенюгалова, С.В. Шурыгин, О.Д. Федотова, А.О. Варакина, С.С. Кайгородова). Выделим нестандартные подходы. Так, Е.С. Вылкова и И.А. Позов не только ввели в научный оборот новое понятие «налоговое состояние региона» (которое вполне применимо к муниципальным образованиям), но и обосновали факторы, оказывающие влияние на него, а также разработали работоспособную комплексную методику диагностики налогового состояния [3]. Н.Н. Тюпакова и

О.Ф. Бочарова рассматривают механизм обеспечения сбалансированности местных бюджетов во взаимосвязке с расходными полномочиями по государственным обязательствам и предлагают использовать основные критерии оптимизации соотношения доходов и расходов для совершенствования межбюджетных отношений по принципу финансовой самостоятельности и самообеспеченности [8].

В предыдущих исследованиях нами представлен подход к оценке уровня финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований [6]. Оценка состояния местных финансов на территории Саратовской области также исследуется многими учеными [9].

Расходы местных бюджетов по итогам 2018 г. по России в целом выросли на 8,9% и составили 4 226,9 млрд руб.

Наибольший удельный вес в структуре расходов в 2018 г. занимают расходы на образование (49,1%), национальную экономику (11,2%), ЖКХ (11,1%), общегосударственные вопросы (9,1%). По сравнению с аналогичными показателями за 2017 г. выросли расходы на физкультуру и спорт (на 17,4%), культуру (на 15,6%), образование (на 11,8%), межбюджетные трансферты (на 11,1%).

В Саратовской области расходы местных бюджетов имеют социальную направленность, на отрасли образования, культуры, физической культуры, спорта и социальную политику направлено в 2018 г. 71% от общих расходов.

Для исследования финансовой обеспеченности муниципальных образований важна оценка расходовных обязательств по осуществлению собственных полномочий в соответствии с действительными финансовыми потребностями местных бюджетов на их реализацию.

Расходы местных бюджетов, направленные на решение вопросов местного значения, исполнены в объеме 30 088 млн руб., что составило 63%. При этом расходы, связанные с реализацией отдельных переданных государственных полномочий, в местных бюджетах составляют меньшую, но тоже значительную долю – 37% (рис. 1). Важно отметить, что данные расходы исполняются за счет целевых межбюджетных трансфертов, что существенно снижает самостоятельность органов местного самоуправления при управлении местными бюджетами.

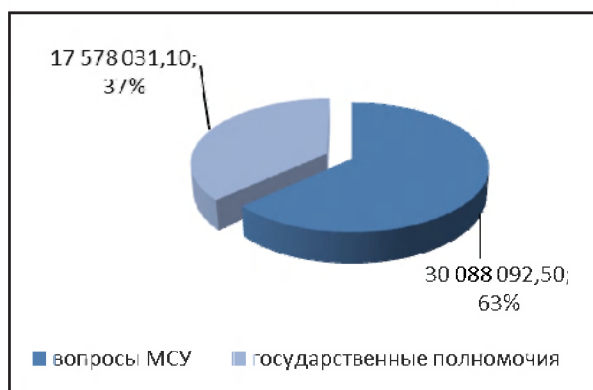


Рис. 1. Структура расходов муниципальных образований Саратовской области в 2018 г., тыс. руб.

Расходы на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, включая переданные государственные полномочия, составили в бюджетах городских округах – 5165,9 млн руб., или 31,6% в общем итоге по городским округам, в бюджетах муниципальных районов – 12371,7 млн руб. (47,2%), в бюджетах городских поселений – 5,3 млн руб. (0,1%), в бюджетах сельских поселений – 35,1 млн руб. (2,2%). Источником финансового обеспечения указанных расходов являются субвенции, предоставляемые за счет средств федерального и областного бюджетов.

В России продолжается тенденция централизации доходов бюджетной системы на федеральном уровне, что негативно сказывается на финансовой обеспеченности полномочий органов местного самоуправления. К тому же наблюдается постоянное сокращение доходов местных бюджетов в процентах к ВВП: если в 1997 г. он составлял 10,9%, в

2011 г. уже снизился в 2 раза и составлял только 5,1%, по итогам 2018 г. еще ниже – 4,09%.

Доходы местных бюджетов в 2018 г. достигли 4245,7 млрд руб., увеличившись на 10,4% по сравнению с 2017 г. (рис. 2).

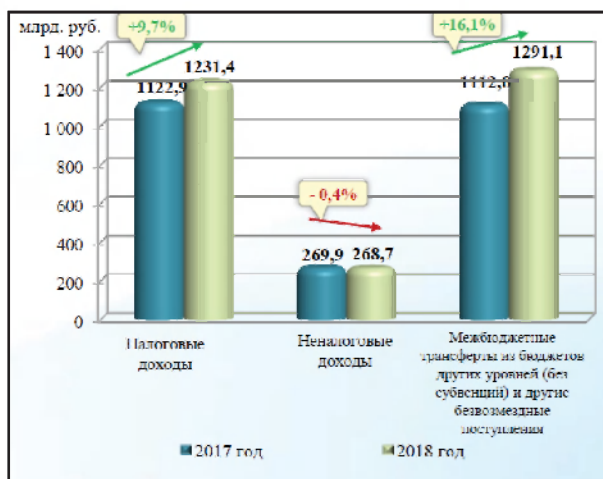


Рис. 2. Динамика и укрупненная структура доходов местных бюджетов по России в целом [5]

В 2018 г. объем налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов Саратовской области составил 16 754,3 млн руб., что на 3,4% выше уровня 2017 г.

Поступления в целом по стране от налога на доходы физических лиц (НДФЛ) составили по итогам 2018 г. 780,9 млрд руб., увеличившись на 11,4%. Данный налог в структуре налоговых доходов местных бюджетов составил 63,5%, и его значимость возросла по сравнению с 2017 г. на 1,1%. Эти показатели подчеркивают статус НДФЛ как базового, бюджетообразующего налога.

Для местных бюджетов Саратовской области в 2018 г. также велико значение НДФЛ, поступления по которому составили 56,2% налоговых и неналоговых доходов. Кроме того, показатели поступления НДФЛ выросли на 9,6%. Наибольший рост (на 10,1%) отмечен по консолидированным бюджетам муниципальных районов, в городских округах рост составил 9,1%.

Важно отметить, что в бюджеты сельских поселений переданы доходы от НДФЛ и единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН), взимаемые на территориях этих сельских поселений и подлежащие зачислению в бюджет муниципального района, по единым нормативам отчислений в размере 1% и 10% соответственно, согласно Закону Саратовской области от 12 декабря 2016 г. № 162-ЗСО «О передаче в бюджеты сельских поселений Саратовской области налоговых доходов от налога на доходы физических лиц и от единого сельскохозяйственного налога, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района, по единым нормативам отчислений». При этом в бюджеты сельских поселений в 17 муниципальных районах до-

полнительно переданы доходы по НДФЛ (от 1 до 8%), а в 15 муниципальных районах – по ЕСХН (от 10 до 20%). Результатом таких мер стал рост на 14,8% общего объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов сельских поселений.

Местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) в Саратовской области составляют всего лишь около 15% в составе налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Несмотря на разнонаправленную динамику местных налогов (рост на 12% поступлений по налогу на имущество физических лиц и снижение на 6% по земельному налогу), обращает на себя внимание суммарный рост поступлений местных налогов на 1,3% в 2018 г., что, безусловно, характеризуется положительной тенденцией. Причем рост наблюдается и по бюджетам поселений (на 1,4%), и по бюджетам городских округов (на 3,5%).

Поступления налогов на совокупный доход снизились на 12,2%, обеспечив 1 379,4 млн руб. Наибольшими темпами (на 18,9%) сократились поступления по единому налогу на вмененный доход (ЕНВД). Однако поступления ЕСХН выросли на 6,9%. Обращает на себя внимание и снижение значимости налогов на совокупный доход в составе налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов на территории Саратовской области с 9,7% в 2017 г. до 8,2% в 2018 г.

Социально-экономическое состояние и природно-ресурсный потенциал муниципальных образований в Саратовской области существенно различается по уровню, что логически приводит к дифференциации бюджетной обеспеченности, что отражается в уровне налоговых и неналоговых доходов на 1 жителя. На это обращала внимание и О.В. Гуреева [3]. Статистический анализ демонстрирует сохраняющуюся тенденцию в Саратовской области. В среднем в 2018 г. налоговые и неналоговые доходы на 1 жителя по консолидированным бюджетам муниципальных районов составила 6 042 рубля, городских округов – 8206 руб. Отношение максимального значения среднедушевого дохода в Саратовском районе (11197 руб.) к минимальному в Новоузенском районе (3649 руб.) составило 3,1 раза.

При этом возросло количество наиболее обеспеченных муниципалитетов своего типа (раздельно среди муниципальных районов и городских округов) с уровнем среднедушевых доходов выше среднеобластного. В 2018 г. количество муниципальных районов увеличилось до 15 с 11 в 2017 г.

Главной проблемной задачей остается достижение соответствия между размером расходных обязательств муниципальных образований по решению соборных государственных полномочий и вопросам местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами.

В современных экономических условиях основные проблемы, возникающие в системе управления местными бюджетами, обусловлены:

- недостатком ресурсов для финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных

образований, в том числе на укрепление материально-технической базы учреждений социальной сферы и проведение ремонтных работ в муниципальных учреждениях;

- неравномерным поступлением налоговых и неналоговых доходов, приводящим к возникновению кассовых разрывов;

- ростом неэффективных расходов по исполнению судебных и налоговых решений с учетом пени, штрафов и госпошлин;

- приостановлением операций по расходованию средств на лицевых счетах в связи с неисполнением учреждениями-должниками требований исполнительных документов.

По данным бюджетной отчетности за 2018 г., местные бюджеты в Саратовской области исполнены с дефицитом в общем размере 324,9 млн руб.

Муниципальный долг в Саратовской области за 2018 г. увеличился на 531 млн руб., или 5,7%, и на 1 января 2019 г. составил 9781,9 млн руб., что составило 58% налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. В структуре долга преобладающую долю занимают банковские кредиты – 85,0% (бюджетные кредиты – 14,4%, гарантии – 0,6%). Наибольший объем долга отмечается в городских округах в сумме 6167,0 млн руб. При этом в сельских поселениях он отсутствует.

Расходы на обслуживание муниципальных долговых обязательств за 2018 г. составили 700,4 млн руб., при этом по сравнению с 2017 г. они сократились на 18,7%, или 161,1 млн руб.

В Саратовской области активно применяются меры стимулирования эффективности деятельности местного самоуправления, которые прежде всего нацелены на укрепление доходной части местных бюджетов и повышение эффективности муниципальных расходов.

В 2018 г. бюджетам 26 муниципальных районов и 4 городских округов Саратовской области выделены иные межбюджетные трансферты стимулирующего (поощрительного) характера в общем размере 146,5 млн руб. Распределение данных средств производилось с учетом результатов работы органов местного самоуправления по наращиванию налоговых и неналоговых доходов местного бюджета, обеспечению высокого уровня открытости бюджетных данных, исполнению расходных обязательств без образования (роста) просроченной кредиторской задолженности.

Для оценки муниципальных образований и расчета показателей использовались данные бюджетной отчетности и результаты рейтинга муниципальных образований по уровню открытости бюджетных данных за 2017 г. [2]. Для распределения межбюджетных трансфертов отбирался 10 муниципалитетов, имеющих наилучший результат по каждому показателю. Лидерами в данном распределении стали Балаковский, Ивантеевский районы, ЗАТО Михайловский.

Важно подчеркнуть, что полученные иные межбюджетные трансферты стимулирующего (поощрительного) характера расходуются органами

местного самоуправления самостоятельно, исходя из приоритетов социально-экономического развития. На последующую бюджетную трехлетку 2019–2021 гг. в Саратовской области предусмотрены межбюджетные трансферты стимулирующего (поощрительного) характера – ежегодно по 150,0 млн руб.

Резюмируя, отметим, что полномочия органов местного самоуправления не в полной мере обеспечены достаточными финансовыми ресурсами и сохраняется перекос в сторону реализации передаваемых государственных полномочий за счет целевых межбюджетных трансфертов.

1. *Бородин Т.В., Костина З.А.* Формирование муниципального бюджета и направления повышения его доходной части // Экономика и менеджмент систем управления. 2019. Т. 30. № 4-3. С. 360–367.

2. Бюджетная система Российской Федерации: основы организации и функционирования: учеб.-метод. пособие для студентов высших учебных заведений неэкономических специальностей / [Т.В. Акимова, А.Ю. Выскребенцев, Е.А. Ермакова и др.]. Саратов: Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ, 2017.

3. *Вылкова Е.С., Позов И.А.* Налоговое состояние субъекта РФ: теория, методология, методика диагностики. СПб., 2014.

4. *Гуреева О.В.* Муниципальная политика по оценке налогообложения земель // Наука и общество. 2011. № 2. С. 21–26.

5. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации за 2018 год. URL: <https://www.minfin.ru/performance/regions/operational/municipalities/>

6. *Ермакова Е.А., Болякина О.В.* Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // Финансы и кредит. 2012. № 12 (492). С. 2–8.

7. *Пинская М.Р., Богачев С.В., Баширова Н.Н., Данилькевич М.А., Косарев И.М., Латин А.В., Максимова Е.Н., Тихонова А.В., Шередеко Е.В.* Потенциал роста налоговых доходов региональных и местных бюджетов. М., 2018.

8. *Тюпакова Н.Н., Бочарова О.Ф.* Налоговый механизм обеспечения сбалансированности региональных и местных бюджетов // Актуальные проблемы теории и практики налогообложения: мат. V Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. Н. В. Горшкова. 2016. С. 235–239.

9. Экономическая энциклопедия регионов России. Приволжский федеральный округ. Саратовская область / Акулова Л.Г., Бакаева О.Ю., Барашов Н.Г., Бирюкова Е.А., Блинова Т.В., Буданова О.Г., Булгакова С.А., Бульгина И.И., Ивер Н.Н., Гусаров Ю.В., Данилова С.Н., Демин А.М., Долгий В.И., Дьяльнова Т.А., Елисейев Д.М., Еремеев М.А., Ермакова Е.А., Жданов С.А., Каменева Е.А., Карасев А.А. и др.; научно-производственное объединение «Экономика», Саратовский государственный социально-экономический университет. М., 2011.