

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ КАК ОСНОВА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2011 В.М. Переверзев

Академия труда и социальных отношений, г. Москва

E-mail: OET2004@yandex.ru

Накануне глобального финансового кризиса в системе межбюджетных отношений России произошли кардинальные изменения, которые проявились в исполнении консолидированного бюджета субъектов РФ с профицитом за период 2004-2007 гг. Это было обусловлено положительными макроэкономическими тенденциями в стране, благоприятной внешнеэкономической ситуацией для экспорта российских товаров, а также устойчивым профицитом федерального бюджета, треть расходов которого приходилась на межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам.

Ключевые слова: местные бюджеты, местное самоуправление, бюджетный федерализм, бюджетные доходы, бюджетные расходы, бюджетный дефицит, налоговые и неналоговые доходы.

Федерализм как институт государственного и общественного устройства обусловлен естественным стремлением всех членов общества к организации единого сообщества, с сохранением для его территориальных образований относительной самостоятельности. Если рассматривать межбюджетные отношения как механизм управления территориальным развитием, то следует учитывать разнообразие природных, экономических, трудовых и иных характеристик субъекта РФ и тем более расположенных на его территории муниципальных образований. А между тем реальная целостность региона, экономическая и финансовая стабильность зависят от степени регионального единства комплекса социальных благ и способности хозяйства каждой из входящих в состав субъекта самостоятельной территории финансировать его развитие¹.

Московская область - один из 17 субъектов РФ, вошедших в состав образованного в 2000 г. Центрального федерального округа (ЦФО). На всем протяжении периода с 2002 по 2006 г. область прочно занимает второе место по величине валового регионального продукта (ВРП), который возрос более чем в 2 раза за анализируемый период - с 370,8 млрд. руб. до 1036,9 млрд. Это было обусловлено высокими темпами его роста в регионе по сравнению с Российской Федерацией. Так, в 2002 г. ВРП Московской области вырос на 5,0 %, а валовой внутренний продукт (ВВП) Российской Федерации - только на 4,7 %. К 2007 г. разница этих показателей составит 7,2 %: плановый рост ВРП зафиксирован на уровне 112,9 %, а ВВП только 105,7 % (см. рисунок).

В основе таких высоких темпов экономического развития Московской области лежит быст-

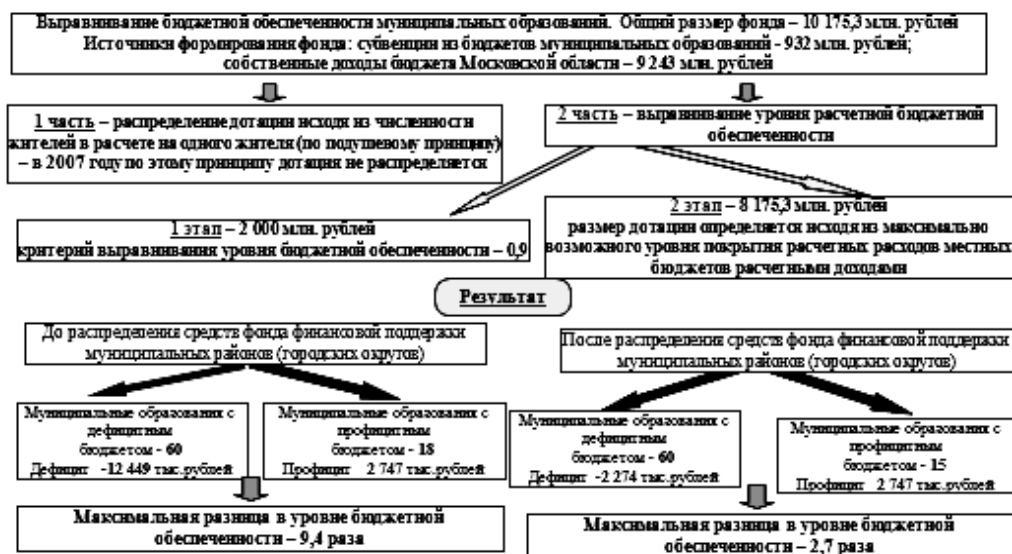


Рис. Распределение дотаций из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) Московской области

рый рост промышленного производства региона. Так, в 2002 г. объем промышленного производства оценивался в 237,9 млрд. руб., а в 2007 г. - 1020,2 млрд. Таким образом, за последние шесть лет объем продукции промышленности Московской области вырос более чем в 4 раза. По этому показателю регион прочно занимает 2-е место в ЦФО после г. Москвы.

Данные показатели были обусловлены соответствующим ростом всех элементов ВРП по доходам. За период 2002-2007 гг. объем промышленного производства и оборот розничной торговли выросли в 4,3 (с 237,9 млрд. руб. в 2002 г. до 1020,3 млрд. в 2007 г.) и в 4 раза (со 153,8 млрд. руб. в 2002 г. до 610,4 млрд.). При этом опережение темпов прироста промышленного производства Московской области относительно среднероссийских показателей составляло 2,1 % в 2002 г. и 22,7 % в 2007 г., а соответствующие данные по розничной торговле были 2,9 и 7,5 % за анализируемый период.

Такие впечатляющие показатели еще более значительны, если оценить исходную базу развития Московской области: речь идет о том, что в течение пяти последних лет регион устойчиво обгонял по темпам промышленного роста г. Москву. Область уверенно лидировала в 2003 г. (119,1 %), увеличив рост промышленности в регионе до 130,2 % в 2006 г. На 2007 г. запланирован прирост промышленного производства Московской области на 26,5 %. Эти показатели были выше средних по Российской Федерации: на 12,1 % в 2003 г., на 26,3 % - в 2006 г. и на 22,7 % - в 2007 г.

Территориальное пространство субъектов РФ никогда не отличалось однородностью. Входящие в их состав муниципалитеты всегда были весьма значительно дифференцированы между собой по различным показателям социально-экономического положения². Вместе с тем следует отметить, что за определенным пределом территориальное расслоение неизбежно приводит к негативным тенденциям, социальному напряжению, потере управляемости. Процесс территориальной поляризации в значительной мере обусловлен характером экономического развития, экономической политикой руководства региона. Эти обстоятельства объективно учтены правительством Московской области, которое обеспечило такие темпы промышленного роста в регионе, сформировав благоприятный инвестиционный климат на территории области.

В основе высоких темпов экономического развития Московской области лежит быстрый рост промышленного производства региона: так, в 2002 г. объем промышленного производства оценивался в 237,9 млрд. руб., а в 2007 г. - 1020,2 млрд. Другими словами, за последние шесть лет промышленность Московской области выросла более чем в 4 раза. По этому показателю регион прочно занимает 2-е место в ЦФО после г. Москвы.

Такие впечатляющие показатели еще более значительны, если оценить исходную базу развития Московской области: речь идет о том, что в течение пяти последних лет регион устойчиво обгонял по темпам промышленного роста г. Москву. Область уверенно лидировала в 2003 г. (119,1 %), увеличив рост промышленности в регионе до 126,5 % в 2007 г. по сравнению с 2006 г.

В результате в 2003-2007 гг. доходы консолидированного бюджета Московской области возросли почти в 2,7 раза: с 76,5 млрд. руб. до 204,8 млрд. (см. таблицу). Однако динамика доходов структурных составляющих консолидированного бюджета Московской области не столь однозначна, что свидетельствует о территориальном расслоении. Так, за анализируемый период доходы бюджета Московской области выросли в 3 раза: с 47,8 млрд. руб. в 2003 г. до 145,1 млрд. в 2007 г. Доходы же местных бюджетов Московской области с учетом финансовой помощи возросли только в 2 раза: с 28,7 млрд. руб. в 2003 г. до 63,2 млрд. в 2007 г.

В результате за период 2003-2007 гг. доля доходов регионального бюджета возросла с 62,5 до 70,8 % в доходах консолидированного бюджета Московской области, а местных бюджетов - соответственно сократилась с 37,5 до 29,2% (см. таблицу).

Рассмотрение структуры консолидированного бюджета Московской области позволяет сделать вывод о том, что доля Московской области как субъекта РФ была неизменной в 2005-2006 гг. и составляла 75 % доходов консолидированного бюджета региона. Однако уже в 2007 г. запланировано сокращение его доли на 4 процентных пункта до 71 %, что обусловлено отставанием роста доходов регионального бюджета (на 132,5 %) от увеличения доходов консолидированного бюджета Московской области (140,7 %) по сравнению с 2006 г.³ В результате этих изменений на доходы региона будет приходиться 145,1 млрд. руб. из 204,8 млрд. доходов консолидированного бюджета Московской области.

**Динамика доходов консолидированного, регионального и муниципальных бюджетов
Московской области в 2003-2007 гг.**

Бюджеты	2003		2004		2005		2006		2007*	
	млрд.руб.	% от всего	млрд.руб.	% от всего	млрд.руб.	% от всего	млрд.руб.	% от всего	млрд.руб.	% от всего
Консолидированный	76,5	100	97,4	100	139,1	100	145,6	100	204,8	100
Региональный	47,8	62,5	59,9	61,5	103,9	74,7	109,5	75,2	145,1	70,8
Муниципальные	28,7	37,5	37,5	38,5	35,2	25,3	39,1	24,8	63,2	29,2

* Плановые показатели.

Источник. Рассчитано по данным: Итоги исполнения бюджета Московской области и бюджетов муниципальных образований Московской области за 2005 - 2006 гг.; О бюджете Московской области на 2007 г.: закон Моск. обл.

С местными бюджетами в регионе ситуация не столь однозначна, хотя на первый взгляд, в целом они достаточно благополучны, поскольку их бюджеты сводились с профицитом на протяжении последних двух лет. Данная тенденция сохраняется и в связи с планированием профицита местных бюджетов Московской области в целом на 2007 г. Если оценивать долю доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете Московской области, то они составляли 27 млрд. руб. в 2005 г., 37,5 млрд. - в 2006 г. и запланированы в объеме 58,3 млрд. руб. в 2007 г. Под этими цифрами скрывается фактическое неравенство региона в целом и муниципальных образований в частности. Регуляция территориального неравенства на внутрирегиональном уровне осуществляется как путем применения различных процентных отчислений в доходы муниципальных бюджетов от региональных налогов, так и путем предоставления финансовой помощи, оказываемой «сверху».

В результате перераспределения финансовых потоков внутри Московской области посредством финансовой помощи они смогли увеличить доходную базу муниципальных образований на 15 % (на 20 млрд. руб.) в 2005 г., на 16 % (23 млрд. руб.) в 2006 г. и на 17 % (34,6 млрд.) в 2007 г. В результате этих внутрибюджетных финансовых потоков с регионального уровня на муниципальный их доходные полномочия существенно возрастали за счет сокращения доходной базы регионального бюджета⁴.

Анализ налоговой и неналоговой составляющих собственных доходов консолидированного бюджета Московской области позволяет определить следующие закономерности их изменения:

- устойчивым является рост доходов консолидированного бюджета региона на всем протяжении анализируемого периода: только за один 2007 г. их величина увеличилась на 41%;

- значительный прирост налоговых и неналоговых доходов в 2007 г. по сравнению с 2006 г. достигается, в первую очередь, за счет 50 %-ного прироста поступлений от налога на прибыль и на имущество организации, 41 %-ного прироста налога доходы физических лиц и 34 %-ного прироста доходов от предпринимательской деятельности;

- сравнительный анализ налоговых и неналоговых источников формирования доходов консолидированного бюджета Московской области за последние пять лет позволяет выявить основной источник их роста - за счет налоговых поступлений.

Последнее положение позволяет определить основной макроэкономический фактор роста собственных доходов консолидированного бюджета Московской области, связанный с увеличением экономической активности хозяйствующих субъектов в регионе. При этом налоговое бремя населения и хозяйствующих субъектов, действующих в регионе, постоянно растет, что наглядно проявляется в росте собственных доходов консолидированного бюджета Московской области к ВРП. Если в 2003 г. на их долю приходилось 12,9 % ВРП области, то в 2006 г. - 14,6 % (12,9 % в среднем по субъектам РФ). Однако уже в 2007 г. запланировано увеличение доли налоговых и неналоговых доходов в консолидированном бюджете Московской области на 2,6 % до 17,2 % от ВРП. Причем эта величина остается по-прежнему выше средних показателей по Российской Федерации

(собственные доходы регионов будут составлять 13,8 % от ВРП)⁵.

Поскольку на долю бюджета региона приходится почти 3/4 всех доходов консолидированного бюджета Московской области, следовательно, все факторы, которые оказывают позитивное или негативное влияние на динамику доходных полномочий субъекта РФ, точно таким же образом отражаются на состоянии доходов консолидированного бюджета Московской области.

В структуре факторов, позитивно воздействующих на прирост доходов территориального бюджета в 2007 г., можно выделить следующие:

- изменение макроэкономических показателей, которые обусловили 84 % (32 213 млн. руб.) прироста доходов бюджета Московской области;

- совершенствование федерального законодательства, за счет которого было получено 1,2 % (456 млн. руб.) прироста бюджетных доходов Московской области;

- изменение законодательства Московской области обеспечит дополнительный прирост доходов регионального бюджета на 1,2 %, что составит 456 млн. руб.;

- сокращение нормативов отчислений позволит региональному бюджету получить дополнительно 5,4 %-ный прирост (2062 млн. руб.) налоговых и неналоговых доходов;

- прочие факторы позволят получить 5,3 % (2021 млн. руб.) прироста.

Что касается изменения норм федерального и областного законодательства, то только в 2005-2006 гг. суммы областных налоговых льгот увеличились в связи с отменой федеральных льгот по налогу на имущество организаций для бюджетных учреждений. В 2007 г. сумма выпадающих доходов бюджета Московской области будет несколько меньше и составит 0,7 млрд. руб. из 145,1 млрд. региональных бюджетных доходов (по сравнению с 1,9 млрд. из 110,8 млрд. соответственно в 2006 г.).

В целом, влияние изменений налогового и бюджетного законодательства РФ в 2007 г. на состояние всех бюджетов, входящих в состав консолидированного бюджета Московской области, можно оценить следующим образом:

- и консолидированный бюджет, и бюджет Московской области потеряют соответственно 392,8 и 1515,5 млрд. руб., причем потери регионального бюджета будут почти в 3 раза больше консолидированного;

- местные бюджеты Московской области, напротив, выиграют около 1122,8 млрд. руб.;

- за счет налога на прибыль региональный бюджет потеряет 704,3 млрд. руб., за счет НДС он потеряет 55,2 млн., а муниципальные бюджеты - 36,8 млрд., что в итоге приведет к изменению налогооблагаемой базы бюджетов всех уровней региона: при этом консолидированный в целом потеряет 736,6 млрд. руб., бюджет Московской области - 699,9 и местные бюджеты - 35,6;

- изменение порядка уплаты налогов снизит доходы консолидированного и регионального бюджетов на 279,6 млрд. руб.;

- индексация ставок, напротив, позволит получить консолидированному бюджету дополнительно 543 млрд. руб. (в том числе 523,3 млрд. - региональному бюджету и 19,9 млрд. - местному);

- изменение нормативов распределения между уровнями бюджетов на региональном уровне позволит получить дополнительные доходы муниципальным бюджетам в размере 1138,4 млрд. руб. и потерять 1059,3 млрд. из бюджета Московской области.

Что же касается муниципальных бюджетов Московской области, то их доходы в 2006 г. были связаны с такими налоговыми поступлениями, как:

- налог на доходы физических лиц в объеме 3,4 млрд. руб. (при нормативе 30 %);

- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности - 3,6 млрд. руб. (при нормативе 90 %);

- налог на имущество физических лиц - 0,408 млрд. руб. (при нормативе 100 %);

- земельный налог - 3,06 млрд. руб. (при нормативе 100 %);

- прочие налоги - 0,8 млрд. руб.

Неналоговые доходы муниципальных бюджетов Московской области 2006 г. составили 9,2 млрд. руб., в том числе доходы от предпринимательской деятельности - 2,5 млрд., а доходы от инвестиционных контрактов - 2,02 млрд. руб.

В 2007 г. все перечисленные выше параметры доходов муниципальных бюджетов Московской области планируются со значительным увеличением и составят:

- налог на доходы физических лиц в объеме 18,9 млрд. руб. (при нормативе 30 %);

- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности - 4,93 млрд. руб. (при нормативе 90 %);

- налог на имущество физических лиц - 0,472 млрд. руб. (при нормативе 100 %);

- земельный налог - 5,086 млрд. руб. (при нормативе 100 %);

- прочие налоги - 0,981 млрд. руб.

Неналоговые доходы муниципальных бюджетов Московской области 2006 г. оценивались в 16,03 млрд. руб., в том числе доходы от предпринимательской деятельности - 4,298 млрд., а доходы от инвестиционных контрактов - 2,362 млрд. руб.

Таким образом, объем доходов муниципальных бюджетов только за один 2007 г. увеличивается на 56,7 % по тем же факторам, которые были отмечены выше, применительно к росту доходов бюджета Московской области.

Проведенный выше анализ позволил выявить, что повышение эффективности межбюджетных финансовых потоков на региональном уровне сопровождается более быстрой децентрализацией расходов на уровне «Федерация - субъекты Федерации» по сравнению с децентрализацией доходов, что стало одной из главных причин усиления вертикальной несбалансированности бюджетной системы. На уровне «субъект Федерации - местные бюджеты» укрепление властных полномочий региональных органов также сопровождалось усилением централизации доходов первых, что вело к заметному ослаблению последних.

Действительно, в 2006-2007 гг. имеет место неравноценное увеличение доходных и расходных показателей всех бюджетов, входящих в состав консолидированного бюджета Московской области:

- доходы консолидированного бюджета Московской области вырастут на 40,7 %, а расходы - на 37 %;

- доходы бюджета Московской области вырастут на 32,5 %, а расходы - на 30,7 %;

- доходы муниципальных бюджетов Московской области вырастут на 61,2 %, а расходы - на 59,7 %.

Однако относительные показатели не позволяют судить о качественном состоянии сбалансированности субнациональных бюджетов всех

уровней в Московской области. Проведенный анализ экономического развития области дает подтверждение того факта, что в процессе экономического роста территориальная дифференциация начинает снижаться. При этом вполне определенно проявляется четкая зависимость изменения тенденций экономического и территориального неравенства.

В вопросах межбюджетного регулирования принципиальным является достижение соответствия уровня социальной обеспеченности территории уровню ее экономического развития. В конечном итоге именно показатели социального положения являются объектом бюджетного регулирования, а показатели экономического положения определяют возможности самофинансирования территории. Обеспечение такого соответствия является требованием социальной справедливости.

В нашем случае рост доходов и расходов консолидированного бюджета Московской области в большей мере предопределяется увеличением соответствующих параметров входящих в него муниципальных бюджетов. К 2007 г. впервые с начала реформы основ местного самоуправления стала четко прослеживаться тенденция, проявляющаяся в формировании основ сбалансированности налоговых полномочий и расходных обязательств на муниципальном уровне межбюджетных отношений в регионе.

Однако анализ дефицитности принимаемых бюджетов разных уровней в докризисные годы по Московской области наглядно иллюстрирует процесс развития финансового дисбаланса на уровне региона за счет сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

¹ *Какиайская Е.А.* Финансовое обеспечение местного самоуправления (на примере Волгоградской области): автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2005.

² Местные бюджеты как механизм региональной политики. URL: www.rocich.ru.

³ См.: Итоги исполнения бюджета Московской области и бюджетов муниципальных образований Московской области за 2005 - 2006 гг.; О бюджете Московской области на 2007 г.: закон Моск. обл.

⁴ Там же.

⁵ Там же.