

ГЛАВА IV. ФИНАНСЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Понятие финансов муниципального образования

Говоря о ресурсах муниципального образования, мы уже отмеча-ли исключительную важность такого инструмента осуществле-ния задач, стоящих перед муниципальным образованием, как муниципальные финансы. В это понятие мы, как правило, вкладываем сово-купность денежных средств, которыми располагает орган местного само-управления для решения задач, возложенных на него государством и мест-ным населением.

С этой точки зрения, муниципальные финансы могут образовывать-ся из трех основных источников:

- государственных средств, передаваемых органам местного само-управления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от исполь-зования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);
- заемных средств или муниципального кредита.

Соотношение этих трех основных источников городских финансов в структуре местных финансов определяет самостоятельность данного муни-ципального образования, поскольку преимущество в структуре финансов первой или третьей группы рождает зависимость от государства или кре-дитных учреждений, ограничивая тем самым целевое направление средств на нужды населения муниципального образования. Поэтому органы местно-го самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отне-сенных ко второй группе.

Другими словами, самостоятельность местных финансов зависит в значительной степени от самой финансовой деятельности органов местного

Основы управления муниципальным хозяйством

самоуправления — от степени профессионализма органов, занимающихся организацией финансовой работы

Сам процесс управления муниципальными финансами распадается на три большие стадии

- 1 Стадия финансового планирования
- 2 Бюджетный процесс
- 3 Оценка результатов

Если мы проанализируем характер и цели деятельности на каждой из этих стадий, то увидим, что они серьезно различаются между собой. Так, на первой стадии основным видом деятельности является составление анализа и прогноза, и определяющей является аналитическая работа.

На второй стадии основным является процесс исполнения бюджета. На третьей — процесс контроля. Безусловно, все эти функции не могут быть отнесены к исполнению одними и теми же структурами органов местного самоуправления. Поэтому крайне важным является разделение функций в процессе управления финансами.

Как правило, в структуре органов местного самоуправления этой деятельностью занимаются три основных вида органов:

- 1 Финансовые органы, основной задачей которых является финансовое планирование
- 2 Бюджетные органы, основной задачей которых является организация и осуществление бюджетного процесса
- 3 Контрольные органы, основной задачей которых является контроль за расходованием средств

Смещение этих функций недопустимо, поскольку интересы этих органов крайне различны. Так, если мы возложим функцию финансового планирования на бюджетные органы (что происходит достаточно часто), мы тем самым подчиним процесс финансового планирования не интересам развития муниципального образования, а интересам исполнителя. Также нельзя совмещать функции контроля и функции исполнения.

Финансовое планирование деятельности органов местного самоуправления

Планирование является важнейшим и обязательным этапом любой деятельности, так как в ходе этого процесса происходит определение приоритетов развития. Поскольку само по себе планирование является процес-

Глава IV Финансы муниципального образования

сом, постольку основной его составляющей будет временной фактор, иными словами, сроки планирования. На представленной ниже таблице достаточно наглядно показаны формы планирования и их содержание. Разделение планирования на три основные формы позволяет придать этому процессу комплексный и целенаправленный характер, обеспечивает согласованность действий всех его участников, поскольку в ходе процесса финансового планирования все органы местного самоуправления задействованы на решение единых задач.

<i>Форма планирования</i>	<i>Планирование расходов</i>	<i>Планирование доходов</i>
Долгосрочное	Определение приоритетов развития и приоритетов финансирования	Составление перспективного финансового плана развития доходной базы муниципального образования
Среднесрочное	Инвестиционные проекты	Определение видов и объемов привлекаемого финансирования на основе перспективного плана развития доходной базы
Краткосрочное	Определение, исходя из приоритетов развития и инвестиционных проектов, объема расходов на инвестирование и текущих расходов на финансовый год	Составление прогноза поступлений по различным доходным источникам и их роспись и закрепление за конкретными статьями расходов

Таблица 1.

Наиболее важным с точки зрения реализации целей деятельности органов местного самоуправления является этап долгосрочного планирования, поскольку именно на этом этапе определяется стратегия развития муниципального образования и происходит согласование основных интересов всех участников процесса финансового планирования.

Как правило, сроки долгосрочного планирования совпадают со сроками полномочий самих органов самоуправления. Определение приоритетов

должно базироваться на тщательном анализе перспектив развития муниципального образования и происходить при взаимодействии всех органов власти и населения. Исполнительная власть, которая разрабатывает приоритеты развития, крайне заинтересована в этом процессе согласования и утверждения приоритетов, так как она делает единомышленниками и соучастниками этого процесса все общественные силы, что крайне важно для избежания конфликтов на последующих стадиях формирования финансового плана и бюджета.

Понятие местного бюджета

Как мы уже отмечали, наиболее полным отражением состояния финансовых ресурсов муниципального образования являются местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований).

Традиционно под бюджетами муниципальных образований понималась опись доходов и расходов органов местного самоуправления. И само по себе это не случайно, поскольку в системе органов власти, начиная с 30-х годов нашего века, местные органы власти занимали место проводника идей центра на местах, своеобразного филиала центральной власти, что полностью соответствовало существовавшей тогда системе экономических отношений, основанной на базе единой общегосударственной собственности. Соответственно и бюджетные права органов местного самоуправления были близки не к самостоятельному распоряжению бюджетом, а к работе в рамках сметы расходов.

В связи с переходом к муниципальной системе управления, формированием полноценных органов местного самоуправления и, прежде всего, в связи с выделением собственных предметов ведения встает необходимость формирования и соответствующих бюджетных отношений. В чем их суть?

Прежде всего, появление собственных предметов ведения требует собственной хозяйственной деятельности, в том числе и финансовой. В этом случае **бюджет выступает не только как опись доходов и расходов, но и как важнейший инструмент осуществления определенной политики.** И определение, данное нами в начале главы, отражает лишь внешнюю форму — констатацию определенной деятельности.

Поэтому, когда мы говорим о бюджете, мы прежде всего должны отметить, что этот документ является отражением реальных целей и задач данного муниципального образования.

Глава IV. Финансы муниципального образования

Местный бюджет — это план финансовой деятельности органов местного самоуправления на определенный период, представленный в форме описи доходов и расходов.

Подобный подход к определению местного бюджета подразумевает значительное изменение не только самого понятия, но и характера деятельности органов, занимающихся бюджетным процессом.

Попробуем провести сравнение деятельности органов местной власти в системе государственного и муниципального управления.

Участие и роль местных органов власти в бюджетном процессе

<i>Полномочия</i>	<i>Орган местной государственной власти</i>	<i>Орган местного самоуправления</i>
1. Участие в планировании деятельности	Подготовка предложений для вышестоящего органа власти	Составление и утверждение планов развития территории муниципального образования
2. Участие в процессе исполнения бюджета	Регулирование всего процесса исполнения бюджета со стороны органов государственной власти вышестоящего уровня Утверждение отчета. Учет результатов исполнения проводится вышестоящим органом при планировании бюджета на следующий срок	Самостоятельное исполнение бюджета Утверждение отчета Анализ результатов. Принятие мер по изменению финансовой политики
3. Участие в оценке результатов исполнения бюджета		

Таблица 2.

Из приведенной выше таблицы достаточно ярко видны коренные отличия полномочий органов местного самоуправления в области бюджетного процесса от аналогичных полномочий в этой области местных органов государственного управления. По сути дела, из второй графы таблицы следует, что при государственном управлении на местах те финансы, которыми распоряжается орган местного самоуправления, трудно назвать бюджетом. Скорее это смета расходов на определенные нужды с передаваемыми под нее доходными источниками. Интересно, что при подобном подходе наиболее выгодной позицией является не сокращение затрат (оптимизация расходов), а наоборот их увеличение.

Поэтому главным признаком полноценного местного бюджета является возможность использования его как инструмента проведения вполне определенной хозяйственной и социальной политики.

Виды местных бюджетов

Исходя из приведенного выше определения местного бюджета, мы можем выделить основные признаки, на основе которых можно провести классификацию местных бюджетов:

- цель и содержание деятельности,
- сроки.

С точки зрения содержания деятельности, как правило, выделяют два вида бюджетов:

1. Текущий бюджет
2. Бюджет развития (инвестиционный бюджет)

Текущий бюджет представляет собой совокупность доходов и расходов органов местного самоуправления, обеспечивающих первоочередные нужды городского хозяйства. Прежде всего, сюда относятся расходы по финансированию постоянно действующих хозяйственных структур местного самоуправления. Другими словами, это средства для поддержания функционирования городского хозяйства.

Бюджет развития включает в себя совокупность доходов и расходов, направляемых на совершенствование и развитие городского хозяйства.

Данная классификация, несмотря на ее условность, поскольку средства могут переходить из одного бюджета в другой, тем не менее крайне важна, поскольку позволяет выделить и более четко определить цели и зада-

чи муниципального хозяйства, планировать его перспективу. Давно известно изречение одного из древних философов "Если ты не идешь вперед, то ты идешь назад". Без разделения бюджета на две эти важнейшие группы невозможно сколько-нибудь серьезное финансовое планирование и построение структуры самого муниципального хозяйства.

С точки зрения цели деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления, мы также можем выделить два вида местного бюджета:

- бюджет, направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления,
- бюджет, направляемый на исполнение государственных полномочий, которые делегированы органами государственной власти на основе закона органам местного самоуправления.

Такое разделение следует из того, что порядок расходования средств, выделенных на исполнение государственных полномочий, определяется органом их передавшим, а следовательно, он может быть отличным от порядка расходования собственных средств местного бюджета.

С точки зрения сроков планирования финансовой деятельности традиционно выделяют три вида бюджетов:

- краткосрочный (1 год),
- среднесрочный (3 года),
- долгосрочный (свыше 5 лет).

Понятно, что классический вид бюджета будет иметь лишь краткосрочный годовой бюджет. Однако перспективное финансовое планирование также необходимо, поскольку без него невозможно обеспечить комплексность развития городского хозяйства.

Приведенные выше классификации местных бюджетов достаточно условны и, естественно, не могут применяться в чистом виде. Сам по себе бюджет представляет собой комплексный документ, включающий в себя элементы перечисленных выше видов бюджетов. Но приведенная выше классификация дает возможность более грамотно построить структуру бюджета (смотри первую классификацию), а также грамотно построить сам процесс составления бюджета и финансового планирования деятельности муниципального образования.

Бюджетный процесс

Поскольку бюджет является отражением определенной деятельности органов местного самоуправления, его планирование, утверждение, исполнение и оценка результатов исполнения выступают как определенный процесс, так как эта деятельность растянута во времени. Этот процесс получил название бюджетного процесса.

Согласование бюджетных вопросов происходит и по горизонтали, и по вертикали. Соответственно, субъектами бюджетного процесса выступают органы власти и управления.

По вертикали согласование бюджетных интересов происходит прежде всего между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Степень самостоятельности органов местного самоуправления в осуществлении бюджетного процесса зависит во многом от системы государственного устройства, избранной для конкретной страны. Как правило, наиболее широкие полномочия органов местного самоуправления в области бюджета предусмотрены в странах с федеративной системой организации власти (США, Германия, Канада и др.), поскольку в основу построения финансовой системы также положен бюджетный федерализм. Основными качественными характеристиками бюджетного федерализма являются:

- разграничение доходов между бюджетами различных уровней в государстве в соответствии с разграничением полномочий на законодательном уровне;
- стремление к самодостаточности всех территорий;
- самостоятельность в осуществлении бюджетных прав и бюджетного процесса (регулирование допускается только в отношении несамодостаточных территорий).

Роль центральных органов власти, как правило, сводится к установлению предельных норм налогообложения и общих принципов налогообложения. Причем принципы бюджетного федерализма в отношении органов местного самоуправления сегодня приняты практически во всех развитых странах, включая и унитарные государства (Япония, Франция, Финляндия и др.), и закреплены в Европейской хартии местного самоуправления.

Не менее важным является определение субъектов бюджетного процесса по горизонтали, внутри самого муниципального образования. Обычно ими выступают на различных стадиях процесса все органы местного само-

Глава IV. Финансы муниципального образования

управления. Так, на начальном этапе — этапе планирования — оно должно осуществляться плановыми органами в виде определения целей и приоритетов развития. На следующей стадии, при планировании расходной части бюджета, планирование осуществляют финансовые органы, основная задача которых перевести цели, установленные на предыдущем этапе, в определенные финансовые показатели и подобрать необходимые доходные источники. Утверждение бюджета и отчета о его исполнении везде отнесено к ведению представительного органа местного самоуправления. Исполнение бюджета — дело отраслевых структур администрации. Принципиально важным является четкое разделение полномочий между органами местного самоуправления, поскольку от этого зависит качественная разработка и исполнение бюджета.

Бюджетный процесс в традиционном для нашей системы понимании сводился к сбору заявок по отраслям, на основе которых верстался план экономического развития территории. Затем под этот план подбирались доходные источники и происходила защита его перед вышестоящим органом власти.

При подобном подходе практически все средства стягивались вверх, а расходование оставшихся ресурсов строго регламентировалось. Попробуем данный процесс разложить на этапы.

На первом этапе происходит формирование расходной части бюджета путем защиты своих интересов отраслевыми ведомствами. Причем планирование происходит сразу пообъектно с указанием объемов финансирования. Если мы проследим интересы отрасли, то увидим, что они не всегда совпадают с интересами муниципального образования в целом. С другой стороны, представители отрасли всегда постараются завязать финансирование, поскольку они заинтересованы в получении как можно более крупного муниципального заказа. Планирование расходной части из процесса определения задач развития всей территории муниципального образования превращается в процесс увязки интересов отдельных отраслей муниципального хозяйства. При этом выхолащивается сущность муниципального заказа, призванного оптимизировать расходы органов местного самоуправления. Поэтому при подобном подходе к планированию:

- во-первых, происходит подмена истинных целей развития территории интересами совокупности отраслей муниципального хозяйства;

Основы управления муниципальным хозяйством

- во-вторых, для капитальных вложений будут избраны не самые необходимые объекты, а те, которые требуют наибольшего вложения средств,

- в-третьих, при подобном подходе практически невозможно проконтролировать эффективность самих вложений.

Спланированный таким образом бюджет поступает на утверждение представительного органа местного самоуправления. Обычно подобное утверждение также сводится к отраслевому пообъектному лоббированию и еще более усугубляет и без того недостаточную комплексность в планировании деятельности органов местного самоуправления.

Ярким проявлением волюнтаризма является последующий этап согласования бюджета в вышестоящем органе власти. Тем более дико он смотрится в условиях местного самоуправления при разделении предметов ведения, поскольку согласованию подлежат не только расходы, связанные с исполнением государственных полномочий, но и собственные доходы и расходы местных бюджетов. В результате бюджет утверждается вышестоящим органом государственной власти, задачи которого не имеют ничего общего с задачами муниципального образования, что естественно приводит к резкому перераспределению средств в пользу задач, решаемых органом государственной власти.

На следующем этапе, при исполнении бюджета при подобной системе, бюджет подвергается контролю и пересмотру в ходе его исполнения, что окончательно уничтожает какую-либо самостоятельность местных бюджетов, превращая их в сметы расходов. И завершается бюджетный процесс оценкой результатов и планированием бюджета следующего года на основе предыдущего или, как принято говорить, "от достигнутого". Происходит это опять же не на основании плана развития территории, а по факту выполнения.

Подобная схема бюджетного процесса порочна прежде всего потому, что она полностью губит всякую инициативу органов местного самоуправления в деле саморазвития и, что самое главное, не позволяет грамотно организовать комплексное развитие территории.

Грамотно построенный бюджетный процесс должен прежде всего исходить из тщательно организованного хозяйственного планирования развития территории муниципального об-

разования, поскольку сам бюджет — лишь механизм реализации целей развития территории.

Надо сказать, что важнейшими составляющими грамотно построенного бюджетного процесса являются его структурное и нормативное обеспечение.

Иначе говоря, цели, обозначенные в виде приоритетов развития муниципального хозяйства, должны найти свое нормативное закрепление в документах, принимаемых органами местного самоуправления, и обеспечиваться соответствующими структурами.

Нормативное регулирование бюджетного процесса должно охватывать все его стороны, а следовательно, необходимо кратко раскрыть основные его этапы.

Расходы местных бюджетов

Составление любого бюджета начинается с планирования расходов, поскольку в них отражается цель деятельности органа власти. Поскольку расходная часть отражает цели деятельности органа местного самоуправления, то и классификация видов расходов прежде всего исходит из того, на какие цели будут направлены бюджетные средства.

Обычно бюджетные классификации различных стран, несмотря на их различие, выделяют две основные группы расходов.

1. Обязательные расходы. К этой группе относят расходы на финансирование отраслей городского хозяйства, связанное с поддержанием определенного уровня его развития. Как правило, первоочередность финансирования данных расходов закрепляется нормативно, и выполнение этих работ законодательно отнесено к предметам ведения органов местного самоуправления.

2. Необязательные расходы. К этой группе расходов относят расходы на мероприятия краткосрочного характера, и в большинстве случаев эти обязанности возлагаются на органы местного самоуправления населением или самими органами местного самоуправления, исходя опять же из интересов жителей, которых эти органы представляют.

Не менее важным является деление расходов на:

- текущие расходы,
- расходы на развитие,

так как данная классификация позволяет увидеть динамику развития муниципального образования.

Однако спектр классификаций, применяемых в различных странах, достаточно широк. Это происходит потому, что сами расходы напрямую зависят от роли и места органов местного самоуправления в государственной системе, от того, какая часть общественных дел закреплена за ними. И все же при всем многообразии можно выделить общие черты этих классификаций. Это необходимо сделать потому, что каждый из видов раскрывает различные стороны бюджетного процесса.

Классификации расходов.

Политическая классификация — предполагает разделение доходов как по вертикали (между различными уровнями власти), так и по горизонтали (между отраслями муниципального хозяйства). Основным принципом для проведения данной классификации является принцип дополнительности, который предусматривает, что задание, которое может быть выполнено удовлетворительно малой единицей или учреждением, не должно поручаться структуре более высокого уровня или располагающей большим потенциалом. Данный принцип позволяет равномерно распределить нагрузки по различным уровням бюджетов и рационализировать расходы каждого из этих уровней.

Административная классификация — предполагает разделение расходов между структурами администрации. Происходит своеобразное разделение нагрузок внутри органа местного самоуправления. Данная классификация необходима для прояснения эффективности деятельности каждой из служб муниципального образования.

Специфическая классификация — предполагает разделение расходов по назначению (оплата труда, товары и услуги, субсидии, строительство и др.). Данная классификация позволяет достаточно четко дифференцировать бюджетные приоритеты.

Приведенные выше классификации считаются традиционными для большинства стран мира и отражают различные стороны финансового планирования расходов. Их значение состоит прежде всего в том, что они позволяют осуществлять общественный и финансовый контроль за рациональным использованием средств в органах власти и управления.

Глава IV Финансы муниципального образования

Однако сегодня применение данных классификаций недостаточно, так как необходимость более долгосрочного планирования привела к тому, что в ходе подготовки финансового плана требуется взглянуть на предполагаемые расходы с точки зрения приоритетов развития. Для этого существует комплексная классификация, получившая название *функциональной классификации*. Ее основная особенность состоит в том, что за основной признак, по которому происходит разграничение средств, принимаются предметы ведения или функции органов местного самоуправления, которые этим органам передали граждане и законодательство. В данном случае происходит своеобразная оценка стоимости каждой из функций. Функциональная классификация может применяться при различного рода аналитических работах (бюджетный анализ, определение пропорциональности в финансировании и др.).

Юридическая классификация — отражает юридическую природу и исходит из прав на расходование бюджетных средств, предоставленных данным органам местного самоуправления. Данная классификация предполагает достаточно четкое расписание ролей среди органов местного самоуправления. Она включает в себя деление на расходы по временным операциям (компетенция исполнительной власти) и по окончательным операциям (компетенция представительной власти).

Муниципальные образования крайне разнообразны, и спектр расходов местных бюджетов также крайне широк. В связи с этим особое искусство требуется от муниципальных работников при определении приоритетности и первоочередности тех или иных расходов местных бюджетов. При подобном подходе к планированию расходов возникает своеобразная "пирамида потребностей" муниципального образования, изображенная на приведенной ниже схеме.

Применение данной пирамиды позволяет распределить расходы местного бюджета на три группы и при последующем планировании доходной части бюджета подобрать доходные источники по степени их надежности. Так, к первой группе будут отнесены расходы, исполнение которых закреплено за каждым конкретным муниципальным образованием законом, и, соответственно, в обеспечение данной группы расходов должны быть закреплены наиболее надежные источники доходов, прежде всего к ним будут отнесены те источники, которые переданы государством под исполнение полномочий, вызывающих эти расходы. Поскольку объем задач первой группы устанавливается законодательством, она в значительной степени унифици-

Основы управления муниципальным хозяйством

рована и в федеральном, и в региональном законодательстве. Более подвижны вторая и третья группы расходов, в которых население и органы местного самоуправления сами определяют первоочередные задачи, и они, естественно, будут крайне различными для различных муниципальных образований. Так, для одного наиболее значимым является строительство школы, для другого — канализационного коллектора. За второй группой также закрепляются доходные источники, и она финансируется из бюджета. Третья группа представляет собой своеобразную группу резерва, которая отражается в планах и финансируется по возможности или наличию средств, хотя может также финансироваться и за счет различных форм привлеченных внебюджетных средств.



Схема 3.

1. Составить достаточно полную картину потребностей муниципального образования.
2. Расположить потребности по степени их значимости и ввести различный режим финансирования и контроля за использованием средств.
3. Выделить регулируемую часть бюджета (расходы первой группы).
4. Развязать инициативу органов местного самоуправления.
5. В едином хозяйственном плане совместить различные классификации расходов.

Доходы местных бюджетов

Основная проблема, с которой сегодня сталкиваются руководители муниципальных образований, — это постоянная нехватка средств не только на развитие, но и на текущие нужды. Причем это не является особенностью России, а присуще всем странам без исключения. В связи с этим попробуем найти ответ на этот сложнейший вопрос.

Для этого нам необходимо выделить основные доходные источники, которыми располагают органы местного самоуправления.

Ими являются:

1. Налоги.
2. Неналоговые поступления.
3. Доходы от собственной хозяйственной деятельности.
4. Муниципальный кредит.

Первые две группы доходных источников являются в той или иной степени средствами, которые государство собирает с населения и предприятий. С этой точки зрения их размеры ограничены налогоспособностью населения и предприятий.

Третья и четвертая группы напрямую зависят от ресурсов, имеющих у муниципального образования, и способности муниципальных служб грамотно и рачительно ими распорядиться.

Все четыре источника дохода зависят также от состояния законодательства, поскольку именно в нем определяется правоспособность органов местного самоуправления.

В связи с этим в книге "Основы городского хозяйства" Л.А.Велихов отмечает, что состояние городских финансов определяется следующими факторами:

1. Состоянием хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования.
2. Ресурсами, расположенными на территории муниципального образования.
3. Объемом прав и полномочий, предоставленных органам местного самоуправления государством.
4. Профессионализмом самих муниципальных служащих.

Теперь необходимо последовательно раскрыть перечисленные виды доходных источников местного бюджета.

Налоги

Для большинства стран мира налоги являются основным доходным источником. По своей природе это платежи, обладающие следующими свойствами:

- беспричинностью, то есть отсутствием каких-либо конкретных услуг, за которые они взимаются;
- относительной стабильностью и долговременностью;
- регулярностью платежей.

Его образующими факторами являются:

- налогоспособность правовых субъектов, осуществляющих свою деятельность на данной территории;
- существование какого-либо имущества.

Традиционно выделяются следующие *виды налогов*:

- налоги с граждан;
- реальные (или имущественные) налоги;
- акцизы (налоги на незаслуженный прирост стоимости);
- налоги на потребление.

Поскольку в экономической литературе достаточно полно раскрывается сущность самих налогов, мы считаем, что нет необходимости подробно излагать специфику каждого из видов налогов.

Поэтому прежде всего хотелось бы рассмотреть роль налогов в осуществлении органами местного самоуправления своих полномочий. В связи с этим особенно важно отметить тот факт, что по своей природе налоги как инструмент реализации хозяйственной политики играют двоякую роль, выступая, с одной стороны, как источник дохода, а с другой стороны — как мощный регулятор определенных хозяйственных и общественных отношений. Другими словами, изменение ставки налогообложения может стимулировать или наоборот тормозить определенные процессы, происходящие в обществе. Так, например, опыт введения налога на местную символику показал, что для городов, которые уже известны как туристические центры, он выступает прежде всего в виде доходного источника для пополнения бюджета, а для городов, в которых программы развития туризма только еще начинаются, он крайне нежелателен, поскольку они заинтересованы в своей наиболее широкой рекламе. Налоги позволяют также систематизировать и регламентировать определенные виды деятельности. Поэтому принципиально важен не только тот факт, какие объемы доходов обеспечи-

Глава IV. Финансы муниципального образования

вают налоговые поступления, а и способность органов местного самоуправления влиять на формирование самой налоговой базы. Это вызывает необходимость проанализировать существующие системы налогообложения с точки зрения разграничения доходов между уровнями власти в государстве. Поскольку системы налогообложения в различных странах складывались исторически, то все они имеют свои особенности. Однако с точки зрения способов разграничения налоговых поступлений между уровнями власти есть общие принципы построения этих систем, которые позволяют выделить три основных вида:

1. Система надбавок и отчислений.
2. Система размежевания доходных источников между государством и местным самоуправлением по видовому признаку.
3. Система размежевания доходных источников между государством и местным самоуправлением по конструкции налогов.

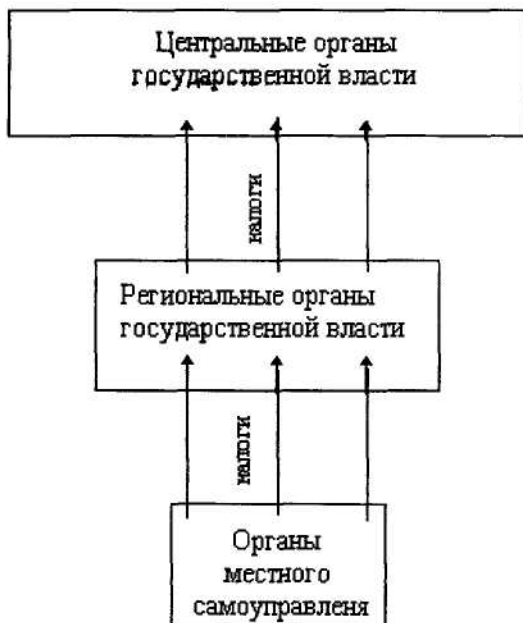
Первая система предполагает установление единых для всего государства видов налогов и распределение их долями между различными уровнями власти. Графически эта система будет выглядеть так: (См. Рис. стр. 60.)

Подобная система применяется сегодня в нашей стране и обладает рядом существенных недостатков:

1. Прежде всего, она предусматривает наличие регулирования бюджетов на всех уровнях.
2. На данной схеме очень отчетливо видно, что наиболее простым способом увеличения собственных доходов является перераспределение доходных источников между уровнями власти, что в свою очередь неизбежно приводит к конфликтам между органами местного самоуправления и органами государственной власти в процессе формирования и исполнения бюджета.
3. При подобной системе исчезают всякие стимулы для развития и совершенствования налогооблагаемой базы, поскольку инициатива наказывается регулированием бюджета.
4. Данная схема не позволяет осуществлять долгосрочное планирование доходных источников.

Не улучшают данной системы и попытки ее совершенствования через разрешение введения региональных и местных надбавок, поскольку все вышеперечисленные недостатки при этом сохраняются.

Основы управления муниципальным хозяйством



Несколько модифицирует первую систему разграничение доходов между органами власти через различную конструкцию налогов. В данном случае и государство, и местное самоуправление вводят одни и те же виды налогов, но принципы начисления и сбора могут быть различными.

Наиболее распространена в странах с развитым местным самоуправлением система, предполагающая разграничение доходных источников, которая представлена на следующей схеме: (См. Рис. стр. 61.)

Данная система предусматривает, что основная масса налогов закрепляется за органами местного самоуправления по видовому признаку и на достаточно длительный срок. При подобном подходе недостатки предыдущей системы устраняются, однако возникает ряд проблем иного свойства. Необходимо остановиться на этой проблеме, поскольку и Конституция Российской Федерации, и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривают переход к этой системе.

Глава IV. Финансы муниципального образования



Прежде всего, достаточно сложным оказывается механизм разграничения доходных источников по видовому признаку. Проблема состоит в том, что эффективность работы данной системы налогообложения напрямую зависит от того, какие виды налогов будут закреплены за вполне определенными уровнями власти. Какие же принципы должны лечь в основу закрепления доходных источников за уровнями власти?

С нашей точки зрения, в основу закрепления доходных источников за уровнями власти должны быть положены следующие критерии:

1. Желательно соответствие видов доходных источников предметам ведения органов местного самоуправления. Другими словами, наиболее эффективно органы местного самоуправления могут осуществлять налогообложение в тех сферах, где именно они определяют политику. Так, например, в большинстве стран земельный налог отнесен к доходным источникам местных властей, поскольку только они могут тщательно проанализировать состояние земельных отношений, режимы использования земельных ресурсов, определить порядок землепользования, наладить эффективный учет и контроль земельных ресурсов.

2. Поскольку право на местное самоуправление выступает не как право личности, а как коллективное право, то за органами местного самоуправления должны закрепляться прежде всего налоги, связанные с регулированием общественно значимой деятельности для населения муниципального образования. Так, налоги, ограничивающие право на осуществление каких-либо конкретных видов деятельности, также должны быть отнесены к компетенции органов местного самоуправления. Примером может служить

Основы управления муниципальным хозяйством

налог с владельцев транспортных средств. В то же время, исходя из изложенного выше принципа, для регулирования лучше использовать личные налоги, которые взимаются государством с граждан. Так, в большинстве стран мира регулирующим является подоходный налог.

Не менее важной проблемой при применении второй системы налогообложения является проблема поиска механизмов выравнивания. Тем более она обострилась сегодня в нашей стране, после принятия Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", поскольку, с одной стороны, резко выросло количество субъектов бюджетного регулирования, с другой стороны, все муниципальные образования стали в области формирования бюджета равноправными.

Особенно остро эта проблема встает в нашей стране с огромной территорией и отличиями в условиях и уровне жизни населения. Федеральный закон предусматривает два механизма выравнивания:

1. По государственным гарантиям, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, предполагается осуществлять выравнивание шести важнейших показателей уровня жизни на основе минимальных государственных социальных стандартов (образовательный стандарт, стандарт бесплатного медицинского обслуживания, жилищный стандарт, стандарт бесплатной юридической помощи, экологический стандарт, стандарт социального обеспечения по старости и нетрудоспособности). Под минимальным государственным стандартом в данном случае понимается определенный перечень минимальных услуг, оказываемых государством населению. Минимальные государственные стандарты обеспечиваются федеральным и региональными бюджетами.

2. По нормативам минимальной бюджетной обеспеченности производится расчет минимальных бюджетов, и в данной сфере решающей оказывается роль не федеральных властей, а региональных.

Завершая разговор о видах налоговых систем, необходимо еще раз отметить, что ни одна из приведенных выше систем в чистом виде, как правило, не применяется, а берется лишь за основу.

Неналоговые поступления

Как мы уже отмечали в предыдущей главе, налоги составляют основу большинства бюджетов местных самоуправлений, однако немалую роль в

Глава IV. Финансы муниципального образования

формировании местных бюджетов играют и неналоговые поступления, к которым относят все поступления, которые органы местного самоуправления получают из иных источников. Вопрос об отнесении тех или иных групп доходов к налогам и неналоговым поступлениям весьма спорный, но, как правило, неналоговые поступления обладают некоторыми характерными признаками, отличающими их от налогов. Так, в большинстве случаев они устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и носят локальный характер по своей конструкции и содержанию.

К неналоговым поступлениям обычно относят следующие источники дохода:

- городскую и земельную ренту;
- доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями;
- санкционные (прежде всего штрафы);
- различные виды пошлин и сборов.

Наиболее важными и сложными из перечисленных доходных источников являются городская и земельная рента. В отличие от аренды, которая предполагает получение доходов от муниципальной собственности, городская и земельная рента взимаются со всех форм собственности просто за то, что собственник пользуется общими для жителей данного муниципального образования условиями. Поскольку отдельные виды налогов не могут охватить всего спектра условий жизни и производства, которые создаются для собственников на территории муниципального образования, земельная и городская рента как бы аккумулируют в себе плату за условия в целом. Так, вряд ли возможно и целесообразно вводить налог на политическую стабильность или на комфортную психологическую среду. Поскольку население, проживающее на территории, в разной степени использует те условия, которые создаются совместно всем населением, сама рента носит характер дифференцированный и, как правило, для ее исчисления избирается наиболее простой и надежный способ обложения — взимание платы за наличие собственности. Рентные платежи, кроме всего прочего, выполняют еще одну важную функцию — регулируют вопросы использования собственности. К примеру, завышенная рента ведет к сворачиванию производства, заниженная рента приводит к спекуляциям недвижимостью и землей и нерациональному ее использованию.

Основы управления муниципальным хозяйством

Городская и земельная рента активно применяются во многих странах мира и являются достаточно весомой добавкой к бюджетам муниципальных образований. В нашей стране они, к сожалению, не применяются в связи с тем, что местные органы власти пока лишены права самостоятельно устанавливать виды налогов.

Не менее проблематичным в нашей стране является и применение такого источника поступлений в бюджет, как штрафы, поскольку установлением видов штрафов и их размеров занимаются органы государственной власти. Подобная практика приводит к тому, что штрафы (особенно взимаемые с граждан) практически не применяются, поскольку исчезает заинтересованность в них органов местного самоуправления. К тому же государственная власть настолько неповоротлива и инертна, что не может реагировать на быстро меняющиеся условия жизни.

Применение санкционных мер крайне необходимо для деятельности органов местного самоуправления не только как источник дохода, а в большей степени как механизм реализации властных полномочий. Особенно велика роль санкций для обеспечения обязательности решений органов местного самоуправления. Так, сколь бы суровым и продуманным не было решение о принятии различных общеобязательных правил, принимаемых органами местного самоуправления, они не будут действовать без механизма принуждения в виде санкций за неисполнение.

Другим достаточно распространенным видом неналоговых поступлений являются тарифные платежи за услуги муниципальных предприятий. Этот вид поступлений достаточно хорошо известен и представляет собой систему расчетов между производителем услуг и их потребителем. Отличает его от взаиморасчетов между другими субъектами хозяйственных отношений то, что тарифы на услуги утверждаются органами местного самоуправления.

К этой же группе доходных источников относятся и сборы, которые также являются платой за услуги, оказываемые органами местного самоуправления.

Муниципальный кредит

Вопрос об использовании кредитных ресурсов для развития муниципальных образований является достаточно новым для современных хозяйственных отношений. Однако как и многие новации, вводимые в нашем

Глава IV. Финансы муниципального образования

государстве, является "хорошо забытым старым". Достаточно подробно данный вопрос рассмотрен в трудах Л.А.Велихова и А.В.Чаянова. Поэтому данный раздел практически полностью основан на работах этих двух выдающихся российских ученых.

Характеризуя природу и происхождение муниципального кредита, прежде всего необходимо отметить, что по своей природе кредитные ресурсы всегда носят возвратный характер и, следовательно, должны использоваться лишь на развитие муниципального образования. В связи с этим, говоря о муниципальном кредите, Велихов выделяет следующую обязательную закономерность: "обыкновенные расходы коммуны должны быть покрываемы обыкновенными ее доходами... чрезвычайные расходы коммун должны быть покрываемы за счет их чрезвычайных доходов". В данном случае под обыкновенными расходами и доходами понимаются текущие расходы, покрываемые из постоянных (закрепленных) доходов. Под чрезвычайными расходами понимаются расходы, которые не являются постоянными. Поэтому для покрытия этих расходов используются различные источники доходов, которые можно назвать экстраординарными:

1. Отчуждение имущества.
2. Заблаговременное накопление фондов.
3. Субсидии государства.
4. Заем или кредит.

Рассматривая выгоду от применения этих четырех возможных источников средств для развития муниципального образования, мы должны заметить следующее:

- широкое применение первого источника доходов невыгодно муниципальному образованию, поскольку продажа собственного имущества в обмен на деньги выступает формой обмена долгосрочного источника доходов на краткосрочный. В результате прироста хозяйственных ресурсов не происходит. К тому же массовая приватизация собственности в 1990-1995 гг. показала крайнюю неэффективность этого способа инвестирования хозяйства;

- заблаговременное накопление средств также вряд ли возможно, поскольку рост потребностей всегда опережает рост возможностей муниципального бюджета, а бюджетный дефицит является неизбежным и вечным спутником хозяйственной деятельности муниципалитетов. Тем более, что в данном случае происходит "омертвление капитала", что также вряд ли является целесообразным;

Основы управления муниципальным хозяйством

• использование субсидий государства достаточно широко применяется в наше время, однако данный источник имеет пределы с точки зрения возможностей государства, с одной стороны, и с точки зрения условий предоставления таких субсидий, с другой.

В связи с этим особую важность для развития городов имеют заемные средства — муниципальный кредит.

Источниками муниципального кредита могут выступать:

- население;
- государство;
- частные кредитные учреждения;
- другие органы местного самоуправления (взаимный кредит).

Попробуем рассмотреть особенности кредитования из первых трех источников и сравнить их (таблица 3).

	<i>Население</i>	<i>Государство</i>	<i>Частные кредитные учреждения</i>
1. Источники средств	Сбережения населения	Государственные бюджетные ресурсы	Средства частных кредитных учреждений
2. Возможные ограничения по кредиту	Наличие средств у населения	Наличие бюджетных ресурсов, правовые ограничения с точки зрения использования ресурсов, возможность возникновения зависимости от органа государственной власти, выдавшего кредит	Достаточно высокий ссудный процент, возможность коррупции, возможность дополнительных обязательств по кредиту
3. Формы кредита	Долгосрочный облигационный заем	Среднесрочный или краткосрочный	Краткосрочный

Глава IV. Финансы муниципального образования

Из данной таблицы достаточно наглядно видно, каким образом могут сопрягаться интересы органов местного самоуправления и кредиторов.

Наиболее важной формой муниципального кредита является взаимный кредит, который подразумевает объединение ресурсов муниципальных образований для решения конкретных задач. Л.А.Велихов выделяет четыре формы взаимного кредитования:

1. Посредничество при отыскании нужных кредитов.
2. Создание учреждений, которые осуществляют взаиморасчеты между муниципальными образованиями без посредства денег.
3. Муниципальные банки, в которых ответственность ограничена долей участия каждого муниципального образования.
4. Муниципальные банки взаимного кредита с солидарной ответственностью.

Применение той или иной формы взаимного кредита зависит от ряда условий. Прежде всего от величины самого муниципального образования и его финансово-экономической мощности. Так, для городских органов местного самоуправления кредитная кооперация может осуществляться в рамках одного муниципального образования и выступать как взаимное кредитование производственной деятельности муниципальных предприятий через организацию муниципальных банков. Причем в ряде муниципальных образований уже сегодня формируются финансово-промышленные группы, где взаимное кредитование очень гибко учитывает все четыре формы взаимного кредитования. В данном случае орган местного самоуправления лишь участвует в организации кредитной кооперации, оставляя осуществление самих операций и ответственность по ним за муниципальными предприятиями.

Для менее экономически сильных муниципальных образований способ взаимного кредита перемещается на уровень отношений между муниципальными образованиями и выступает как форма объединения гарантий для получения наиболее дешевого и крупного займа, для которого требуются солидные гарантии. С другой стороны, непосредственно хозяйственной деятельностью занимаются не муниципальные предприятия, а община. В этом случае субъектами кредитной кооперации могут выступать и сами органы местного самоуправления.

И в первом, и тем более во втором случае важно соблюдать ряд принципов, заложенных основателем кредитной кооперации Райфайзенем:

1. Круговая ответственность всех членов товарищества всем своим имуществом по долгам товарищества (или солидарная ответственность).

2. Производительное назначение ссуд.
3. Малый район деятельности товарищества.
4. Выдача ссуд только членам товарищества.

Применение данных принципов дает возможность мелким муниципальным образованиям участвовать в более выгодных формах кредитования и выступать конкурентоспособными с крупными муниципальными образованиями.



Выводы

1. Основой грамотного финансового планирования является правильная расстановка социально-экономических приоритетов развития муниципального образования.
2. Финансовое планирование должно опираться на комплексный анализ и прогноз развития муниципального образования.
3. Бюджет выступает лишь средством достижения целей развития муниципального образования.
4. Структура управления муниципальными финансами должна строго соответствовать целям развития муниципального образования и отражать природу полномочий органов местного самоуправления, участвующих в финансовом планировании и бюджетном процессе.



Вопросы и задания

1. Объясните различия между финансовым и бюджетным планированием.
2. Какую из бюджетных классификаций нужно, с Вашей точки зрения, использовать при определении приоритетов развития муниципального образования и почему?
3. Какие виды бюджетных классификаций применяются в Вашем муниципальном образовании?
4. Какие виды местных налогов вы считаете целесообразным ввести в Вашем муниципальном образовании и почему?
5. Чем отличаются понятия "Государственный минимальный социальный стандарт" и "нормативы минимальной бюджетной обеспеченности"?
6. Чем отличается земельная рента от земельного налога?