

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ РОССИИ И ЕВРОПЕЙСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Молчанова М.Ю.

*Пермский государственный университет*

*Пермь, Россия*

Европейская хартия местного самоуправления, Европейская хартия регионального самоуправления определяют сегодня не только универсальные принципы организации бюджетных отношений в современной европейской практике соответствующие основам бюджетного федерализма, но и необходимость соответствия разрабатываемых и внедряемых отношений по распределению полномочий и ресурсов между уровнями власти в современной России. Основы бюджетного федерализма базируются на соблюдении трех условий: во-первых, необходимо разграничение полномочий между уровнями власти по расходам; во-вторых, требуется наделение уровней власти фискальными ресурсами для их выполнения; наконец, сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов осуществляется при помощи бюджетных трансфертов, выравнивающих финансовые возможности территориальных образований для достижения определенных стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны.

В основе распределения полномочий и ресурсов в современной Европе лежат две совершенно разные модели. Первая модель определяет полномочия муниципалитетов как управление территорией и оказание общественных услуг: коммуникации, гигиена, при необходимости общественный транспорт; управление муниципальной собственностью; охрана общественного порядка; помощь населению; культурные и спортивные учреждения. Обычно вопросы градостроительства не относятся к исключительным полномочиям муниципальных образований. Подобная модель принята в большинстве стран Западной Европы, где коммуны исторически обладают свободой, которая постоянно расширяется, ибо государство, выступая в качестве опекуна, оставляет за собой или передает непосредственно контролируемым структурам лишь те функции, реализация которых, по словам А. Смида, сохраняет естественный порядок вещей.

Основным способом финансирования данной модели являются трансферты, дотации, поступления от долевых налогов, а передаваемые средства рассчитываются на основе показателей потребности. Местное налогообложение в рассматриваемой модели не имеет существенного значения.

В соответствии со второй моделью, муниципалитеты обеспечивают не только очерченные ранее полномочия по управлению территорией, но и значительную часть функций государства: социальное страхование, социальные учреждения, образование (до определенного уровня), здравоохранение. Модель распространена в Скандинавских странах, из стран Центральной Европы – в Польше и Венгрии. Можно говорить о реализации данной модели в Великобритании и Нидерландах, хотя в этих странах она менее ярко выражена. Полномочия в части обеспечения государственных функций являются жестко регламентированными и непрерывно контролируемые.

Более широкий круг расходных полномочий требует и достаточно большой финансовой базы, выравнивающей экономически дифференцированные территории, без ущемления их права на самоопределение. Большой бюджет, в частности, необходим, для оплаты персонала, который обеспечит реализацию данных полномочий. Финансирование второй модели в большей степени ориентировано на собственные налоговые источники доходов бюджетов муниципальных образований.

На практике границы описанных моделей нередко стираются. Например, в странах соответствующих первой модели (Франция) расширение обязательств, приобретение новых полномочий способствует привлечению к выполнению местными органами власти государственных функций; а в странах, реализующих вторую модель, наметилась тенденция восстановления местной автономии, свободы в управлении полномочиями (реформа «свободной коммуны» в скандинавских странах). В контексте европейского опыта реформа местного самоуправления в Российской Федерации в основном тяготеет ко второй модели.

Наличие идентичных моделей вовсе не означает единообразия подходов европейских государств при решении этих основополагающих вопросов в построении бюджетного федерализма. Расходы муниципальных образований в странах

Европы по отношению к ВВП составляют от 0,1% в Сан-Марино до 27,8% в Швеции, при среднем значении показателя 9%; в странах бывшего социалистического лагеря значение этого показателя от 3,5% в Румынии до 17% в Венгрии.

Согласно финансово-экономическому обоснованию Правительства Российской Федерации к проекту Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общий объем расходов местных бюджетов при реализации данного закона составит 8,1 % ВВП. Сокращение (отмена) расходных обязательств, не обеспеченных источниками финансирования, вследствие исполнения закона, сократит собственные расходные обязательства местных бюджетов, по оценке Правительства Российской Федерации, с 7 % ВВП до 5,6 % ВВП. При этом по оценкам Центра фискальной политики, в результате перераспределения расходных обязательств между уровнями власти в РФ объем расходных обязательств муниципалитетов России по вопросам исключительно местного значения снизится с 5,8% до 3,5% ВВП.

Если соотнести размеры местных бюджетов с консолидированными бюджетами в государствах Европы, разброс будет от 1% в Мальте, до чуть более 60% в Норвегии; большинство же стран по этому показателю попадает в промежуток от 25 до 30% (Германия, Дания, Франция, Великобритания, Швейцария). В среднем данный показатель чуть больше 20%, что означает, что почти каждый пятый рубль бюджетных расходов в государствах Европы выплачивается из местных бюджетов.

С учетом последствий реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», по расчетам фонда «Институт экономики города» размеры местных бюджетов России в сравнении с консолидированным бюджетом РФ составят около 10%. Расходы консолидированного бюджета субъектов РФ в 2007 г. составят 13,6 % ВВП (на уровне 2006 года), а без учета межбюджетных трансфертов эти расходы составят 11,1 % ВВП, что на 0,5 процентного пункта ниже уровня 2006 года.

Расходы муниципальных образований в среднем по России в 2 раза превышают доходную часть муниципальных бюджетов, а количество самодостаточных муниципалитетов не превышает 2% от их общего количества. В Пермской области\*, которая входит в десятку самых обеспеченных собственными доходами регионов РФ, уровень обеспеченности расходных полномочий поселений находится в интервале от 18,6% до 204,3%, и в среднем равно 47%; уровень обеспеченности расходных полномочий муниципальных районов и городских округов находится в интервале от 8,9% до 86,6%, и в среднем равно 50,7%. В целом, по всем муниципальным расходным полномочиям обеспеченность составляет от 14,8% до 91,5%, что в среднем равно 49,7%.\*\*

Фундаментом экономической самостоятельности местного самоуправления являются доходные полномочия местных органов власти. Реальная власть предполагает наличие собственных доходных источников. Право органов местного самоуправления устанавливать местные налоги определено Конституцией РФ (ст.132). Однако на практике федеральное правительство определяет налоговые доходы, а у органов местного самоуправления незначительные фискальные полномочия, не имеющие решающего значения, в определении их финансовой самостоятельности. По данным Конгресса муниципальных образований Российской Федерации, за 2005 год доля собственных доходов бюджетов возросла лишь в 40% муниципальных образований, причем в отдельных муниципалитетах прирост составил лишь 0,3 процента.

Научного или обоснованного каким-либо разумным способом норматива собственных доходов бюджетов муниципальных образований не существует. Однако считается, что их доля в условиях современной России должна составлять 80-85%. Бюджетным кодексом РФ (ст.47) к собственным доходам относят налоговые и неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством РФ, доходы, полученные в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из фондов компенсации органов власти. Новая трактовка собственных доходов в Бюджетном кодексе не только не стимулирует развитие доходной базы муниципальных образований, но и усиливает тенденции тяготение проводимых реформ в России к первой модели, становление государства-опекуна. Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (ст.7) также рассматривает в составе собственных доходов местных органов власти доходы, источники которых лежат вне сферы принятия решений органами местного самоуправления.

\* Бюджет Пермского края сформирован только в 2007 г.

\*\* Материалы выездного заседания консультативного совета Законодательного Собрания Пермской области по вопросу «О проблемах реформы межбюджетных отношений в Пермской области», 2006 г.

Мы полагаем, что в качестве собственных доходов можно рассматривать лишь те финансовые ресурсы, которые местные органы власти получают в результате принятия ими самостоятельных решений. В бюджетах муниципальных образований это следующие доходы: собственные налоговые доходы (местные налоги и сборы), собственные неналоговые ресурсы, доли федеральных и региональных налогов, передаваемые в ходе бюджетного процесса и закрепляемые за бюджетами муниципалитетов на очередной финансовый год, доходы, закрепленные за местными бюджетами, но не собираемые органами местного самоуправления.

Финансовые ресурсы муниципалитетов стран Европы по структуре очень дифференцированы. Самые высокие показатели (около 50% налоговых доходов) у скандинавских стран (по возрастающей – Норвегия, Дания, Швеция, Исландия), к ним приближается Швейцария (более 46%); доля налогов от 30 до 40% в таких странах, как например, Германия, Финляндия, Бельгия, Франция, от 20 до 30% - например, в Португалии, Великобритании, Испании, Италии. В странах бывшего социалистического лагеря трансферты в местных бюджетах составляют две трети, иные источники средств (продажа активов, муниципальные займы) дают более 10%, а налоги - 18%.

В муниципальных бюджетах Российской Федерации наметилась тенденция снижения доли налоговых доходов, которые уменьшились с 48,8% в 2004 году до 18,8% в 2006 году. В частности, федеральные налоговые доходы уменьшились с 42,6% до 17,3%, региональные - с 3,9% до 0% и местные налоговые доходы с 2,5% до 1,54%. Доля безвозмездных перечислений в виде дотаций и субсидий соответственно возросла с 38,1% в 2004 году до 69,5% в 2006 году, а в некоторых муниципальных образованиях эта доля составляет более 88%. В соответствии с прогнозом консолидированного бюджета Российской Федерации на 2007 год поступления от региональных и местных налогов составят всего 13,8 % общих налоговых поступлений бюджета (в 2005 году данные поступления составили 13,2 %).

Обширные территории России со сложными климатическими условиями, наличие в составе Российской Федерации различных по уровню бюджетной обеспеченности регионов, увеличение миграционных потоков увеличивают значимость бюджетного регулирования. В 2007 году в Российской Федерации предусматривается значительное увеличение по сравнению с 2006 годом расходов на межбюджетные трансферты, которые (без учета трансфертов внебюджетным фондам) увеличатся на 46,8 %. На увеличение расходов на межбюджетные трансферты в 2007 году существенное влияние окажет двукратный рост объемов субвенций из Федерального фонда компенсации. В 2007 году усилится зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации от финансовой помощи и иных ассигнований из федерального бюджета. Доля межбюджетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации составит 17,9 % и увеличится по сравнению с 2006 годом на 1,7 процентного пункта.

В Пермской области доля налоговых доходов, формирующих местные бюджеты, сократилась с 30,3% в 2004 году до 7,1% за первое полугодие 2006 года и составили в 2006 г. около 3%. Это тревожные цифры, ибо собственные (местные) налоги определяют, прежде всего, обязанность и ответственность органов местной власти перед жителями по предоставлению бюджетных услуг. Кроме того, знание объемов собственных ресурсов в разные периоды времени не только повышает эффективность принимаемых решений, но и создает действенные стимулы для контроля над расходованием бюджетных средств.

В 2007 году большинство муниципальных районов и городских округов Пермского края приняли дефицитные бюджеты (более 80% территорий). Практически все муниципальные районы и городские округа Пермского края получают дотацию из областного фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов. При этом более половины из них получают дотации из областного бюджета, превышающие более чем в 2 раза собственные доходы (в 85% территориях края дотация составляет более 50% в доходах их бюджетов).

Состав и структура собственных налогов в бюджетах муниципальных образований Европы однообразна по перечню, но дифференцирована в зависимости от налогооблагаемой базы, плательщиков, способов исчисления. Исторически первые местные налоги Европы были налогами на капитал, а не подоходными или потребительскими. И сегодня самыми древними и популярными налогами являются налоги, связанные с собственностью на землю. Налог на землю распространен в Европе везде, кроме Мальты и Швеции. Однако он составляет разную долю в доходах от собственных местных налогов: от практически 100% в Ирландии и Великобритании, до чисто символической доли – 2% в Люксембурге. В основном этот налог составляет от 10 до 20% от поступлений местных налогов: в Бельгии – 18%, в Италии и Испании – 14%, во Франции – 10%, Нидерландах – 8%.

В России поступления от налога на землю не превышают 2,5%, в Пермской области – 2,3%. Только в 2006 году из бюджетов муниципалитетов в России, в соответствии с проведенными Контрольно-счетными палатами субъектов Российской Федерации расчетами, выпало около 60% поступлений от земельного налога, в основном, по причине незавершенности проводимых мероприятий, в соответствии с реформой местного самоуправления.

В целом, органам местного самоуправления данного налога недостаточно для покрытия собственных расходных полномочий. Поэтому многие страны Европы вводят местные налоги на предпринимательство, налогообложение доходов, налоги на потребление или налоги с продаж, налоги, связанные с защитой окружающей среды, различные виды местных сборов (на собак, рекламу, дополнительное жилье, азартные игры, временное пребывание и т.д.).

Идеальной модели системы местного налогообложения, равно как и набора местных налогов не существует. Однако, благодаря своей собираемости и объему, на фоне местных налогов, в перечне налогов, которые должны составлять основу финансовой независимости местных органов власти, лидирует подоходный налог (налог на доходы физических лиц в РФ). Впервые он был введен в Швеции в 1928 г. Достоинства этого налога объективны, ибо определяются его справедливостью и простотой, а недостатки субъективны, следовательно, устранимы при наличии политической воли, ибо определяются зависимостью от государственной политики налоговых льгот, от решений, принимаемых на федеральном уровне.

Подоходный налог это второй, наряду с налогом на землю, налог, который в современной Европе может составлять значительную часть (до 100%) от собственных местных налогов. В некоторых странах финансирование местных бюджетов обеспечивается за счет подоходного налога, ставка которого устанавливается органами местного самоуправления каждого муниципального образования. Например, в Дании местный подоходный налог составляет более 90% собственных местных налогов, в Финляндии – около 90%, а в Исландии не менее 55%. В Российской Федерации налог на доходы физических лиц в структуре собственных доходов местных бюджетов занимает порядка около 20%, в Пермской области – 14,5%.

Модель стабилизации состояния муниципальных бюджетов была предложена Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации. В основе ее лежит обоснование необходимости разделения расходных полномочий местных органов власти на две части. Одна - предметы ведения органов местного самоуправления, другая - полномочия, делегированные органам муниципальной власти органами государственной власти федерального и регионального уровней.

В соответствии с этим делением предлагается дифференцировать доходные источники: собственные полномочия местных органов власти должны обеспечить доходы, закрепленные за местным уровнем на постоянной основе и поступающие в местные бюджеты непосредственно от налогоплательщиков, т.е. местные налоги и собственные неналоговые сборы. В число местных налогов и сборов предлагается включать те налоги, которые в соответствии с опытом Европы максимально эффективно собирать на местном уровне.

Расходы, связанные с выполнением делегированных полномочий целесообразно финансировать за счет отчислений от региональных и местных налогов. Доли этих отчислений должны закрепляться за местными бюджетами на постоянной основе, а соответствующие платежи следует направлять в бюджеты непосредственно от налогоплательщиков. Преимущества такой системы в том, что она обеспечивает ответственность органов местного самоуправления, распоряжающихся муниципальными бюджетами, перед жителями-налогоплательщиками, и дает им возможность самостоятельно контролировать уровень своих ресурсов.

Однако высокие ставки местных налогов серьезно сказываются на уровне доходов налогоплательщиков, следовательно, любое центральное правительство вмешивается в действия местных органов власти путем предоставления налоговых льгот, либо снижая или лимитируя налоговое давление, либо посредством межбюджетного регулирования с целью перераспределения по территории неоднородного налогового потенциала. Кроме того, государственный уровень власти оставляет за собой возможность с помощью дотаций скорректировать установленные местными органами приоритеты (например, в системе образования, здравоохранения, социальной поддержки) привести средства муниципальных образований в соответствие с изменившимися полномочиями.

Если учесть данную модель при осуществлении реформ в России, на наш взгляд, это придаст реформам курс на реализацию второй европейской модели распределения ресурсов и полномочий, что соответствует принципам бюджетного федерализма, заявленным в Конституции РФ.

Работа опубликована при поддержке РГНФ № 07-02-82204а/У