

Л.Н. Кириллова, А.Ю. Чиликин

## **Особенности управления муниципальными финансами в нашей стране**

Местное самоуправление, согласно Конституции РФ, составляет одну из основ конституционного строя, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории России.

В 2003 г. был принят Федеральный закон ФЗ-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который усилил роль муниципальных образований в структуре органов управления. В полном объеме он вступил в силу с 1 января 2009 г. Данный закон расширил список расходных полномочий местных властей. В то же время доходная база с момента его принятия постоянно сокращалась.

В настоящее время лишь два налога признаются местными — земельный и налог на имущество физических лиц. Их доля в структуре всех доходов не превышает 4% (соответственно 3% и 1%). Проблемы местного самоуправления (*далее* — МСУ) широко обсуждаются на самом высоком уровне и находят свое отражение в ежегодных Посланиях президента РФ Федеральному собранию РФ. Однако главной проблемой остается недостаточное финансовое обеспечение расходных обязательств органов МСУ собственными доходами, лишаящее их самостоятельности в проведении эффективной бюджетной политики.

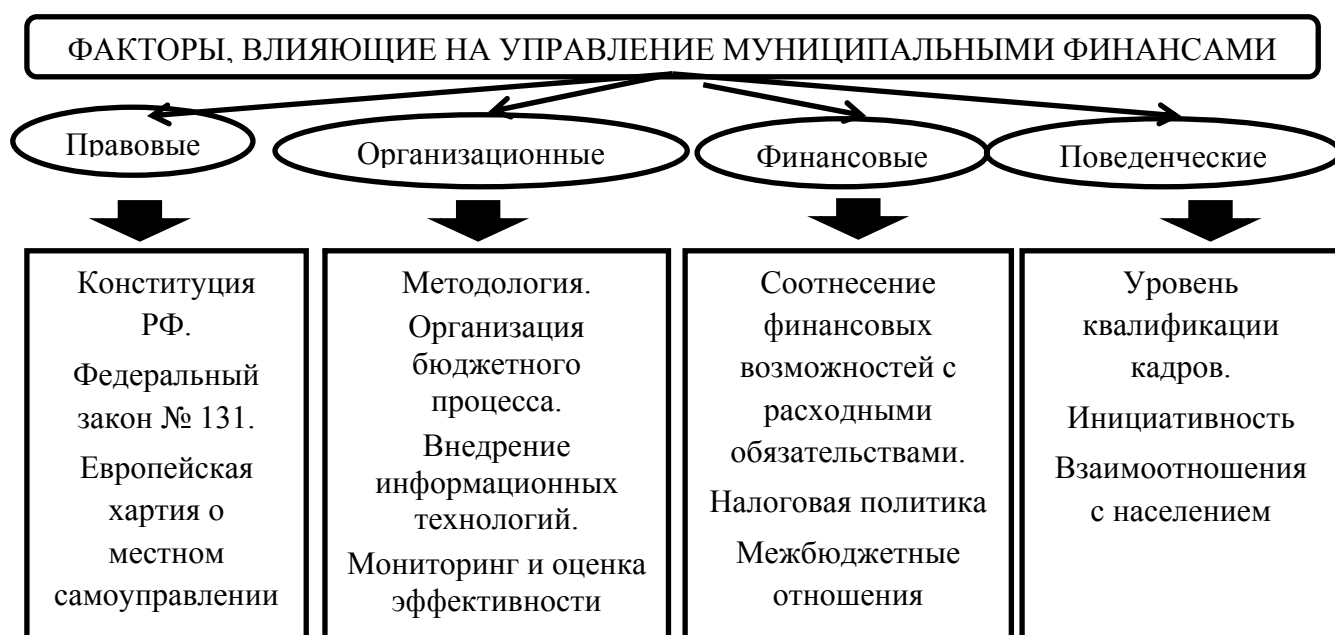
На наш взгляд, все особенности управления муниципальными финансами можно объединить в 4 группы: правовые, организационные, финансовые и поведенческие (рис.1).

Первая группа факторов — правовые — прежде всего отражает эволюцию органов МСУ с позиции их самостоятельности. За всю историю своего развития МСУ прошло путь от незначительных земств в рамках Российской империи, которые в условиях самодержавия так и не смогли стать органом, проводящим самостоятельную бюджетную политику, далее через советы в рамках СССР, где они выполняли две функции — решение

местных вопросов и функции государства на местах, до их сегодняшнего положения в рамках Российской Федерации.

Сегодня правовую основу МСУ формируют три главных документа. Прежде всего это Конституция РФ, рассматривающая МСУ в качестве самостоятельной ветви управления. ФЗ № 131 регулирует общие принципы организации МСУ, в т.ч. закрепление отдельных полномочий и источников доходов. В соответствии с Европейской хартией местного самоуправления все муниципальные образования РФ были приведены к общему стандарту. Теперь их существует 4 типа: городские и сельские поселения, муниципальный район, городской округ и внутригородские образования городов федерального значения.

Не менее важна модель самой организации МСУ. Известны 3 ее



основные модели: англосаксонская, континентальная и смешанная. Первая модель используется, главным образом, в странах с англосаксонским правом. Для нее характерны высокая самостоятельность местных властей, а также децентрализация МСУ. В рамках этой модели органам МСУ предоставляются широкие полномочия, вплоть до установления местных налогов.

**Рис. 1. Схема факторов, влияющих на управление муниципальными финансами**

Континентальная модель характерна для стран континентальной Европы и их бывших колоний и больше используется для унитарных государств. В рамках данной модели принципы выборности сочетаются с назначаемостью.

Смешанная модель, которая действует в России, предполагает сочетание принципов обеих моделей. Ее часто называют немецкой. Анализ опыта организации МСУ в Германии показал, что в России могут быть применены как минимум две черты германской модели:

- 1) вопросы местного самоуправления входят в компетенцию субъекта Федерации, а не Федерации (России);
- 2) несравненно выше участие населения в деятельности органов МСУ, например, через инструмент самообложения.

Организационные особенности управления муниципальными финансами прежде всего связаны с переходом России к среднесрочному планированию и принципам бюджетирования, ориентированного на результат (*далее* — БОР), а также внедрению информационных технологий. Сравнение БОР с затратным методом бюджетирования приведено в табл. 1.

**Таблица 1. Сравнение принципов БОР с затратными принципами бюджетирования**

<b>Объект сравнения</b>	<b>Затратный метод</b>	<b>БОР</b>
Задача планирования	Распределение общего объема расходов между бюджетополучателями	Увязка структуры и объемов расходов бюджета с приоритетами госполитики и ее социально значимыми ожидаемыми и фактическими результатами
Основные подходы к планированию	Планирование в разрезе ведомств и их смет	Программно-целевой подход (внутриминистерские программы, показатели результатов)
Планирование расходов бюджета	Приоритет ведомственной классификации	Приоритет программной классификации
Ответственность министерств	Только за целевое использование средств	Плюс ответственность за достижение плановых результатов с минимальными затратами

Уровни принятия решений	Строго централизованно	Делегирование решений на уровни эффективного исполнения
Отчет об исполнении бюджета	Фактические расходы относительно утвержденных	Акцент на достижение результатов, причины отклонений, необходимость корректировки программ
Другая отчетность	(отсутствует)	Отчеты по мониторингу и оценке программ

Главная проблема, с точки зрения организационных особенностей, — внедрение нового документа в бюджетный процесс, каким стал перспективный финансовый план (далее — ПФП). На уровне Федерации принято бюджетирование методом скользящей трехлетки, а на муниципальном уровне — «перспективный план + бюджет». Из рис. 2 видно, как перспективный финансовый план встраивается в бюджетный процесс, не разрушая его непрерывность и целостность.

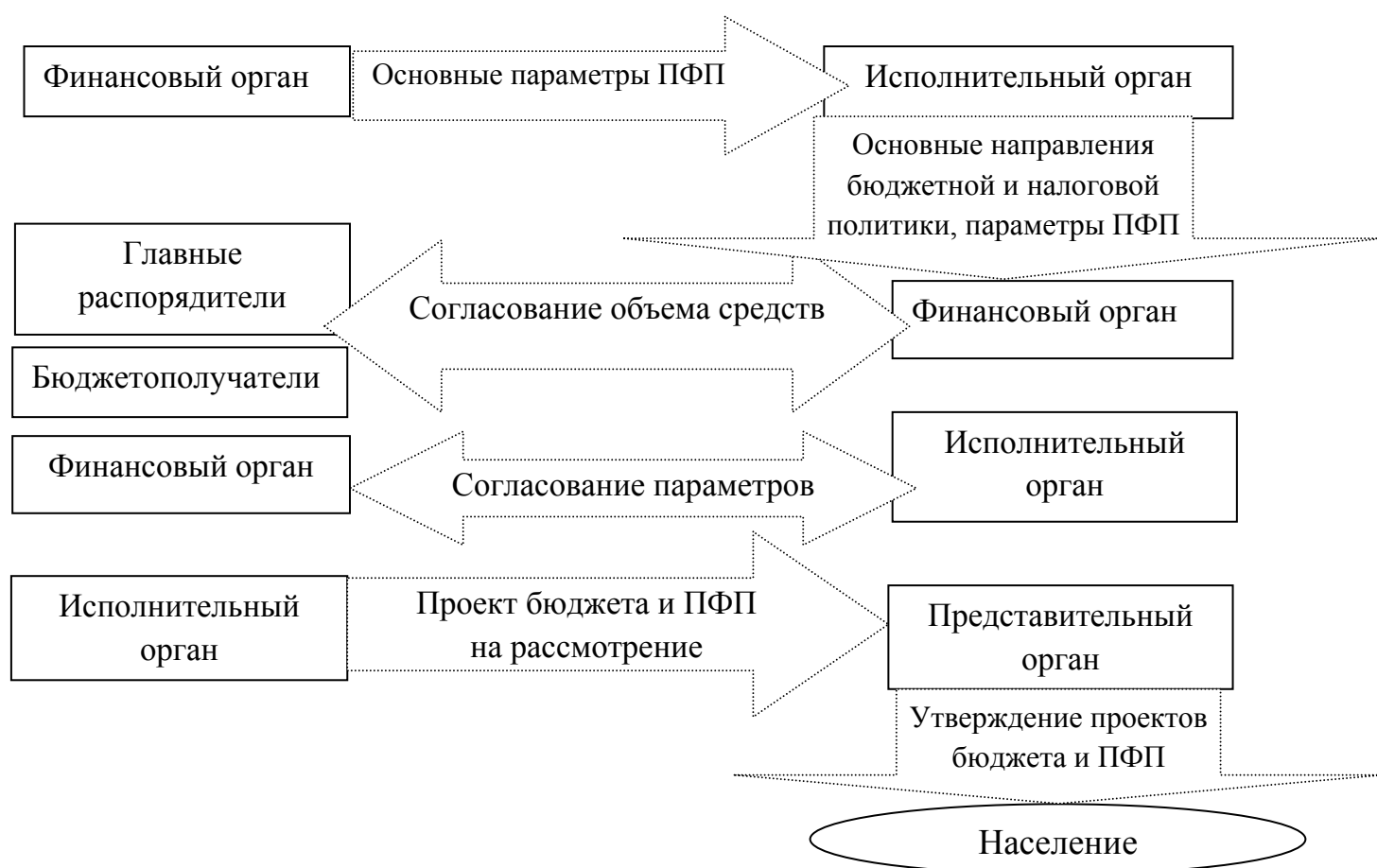


Рис. 2. Схема бюджетного процесса на местном уровне

В организационном плане для эффективной разработки бюджетной политики чрезвычайно важна полноценная информационная база. Минфин РФ и Минрегионразвития РФ разработали проект «Электронное правительство» и программу внедрения информационных технологий, общая схема которой представлена на рис. 3.

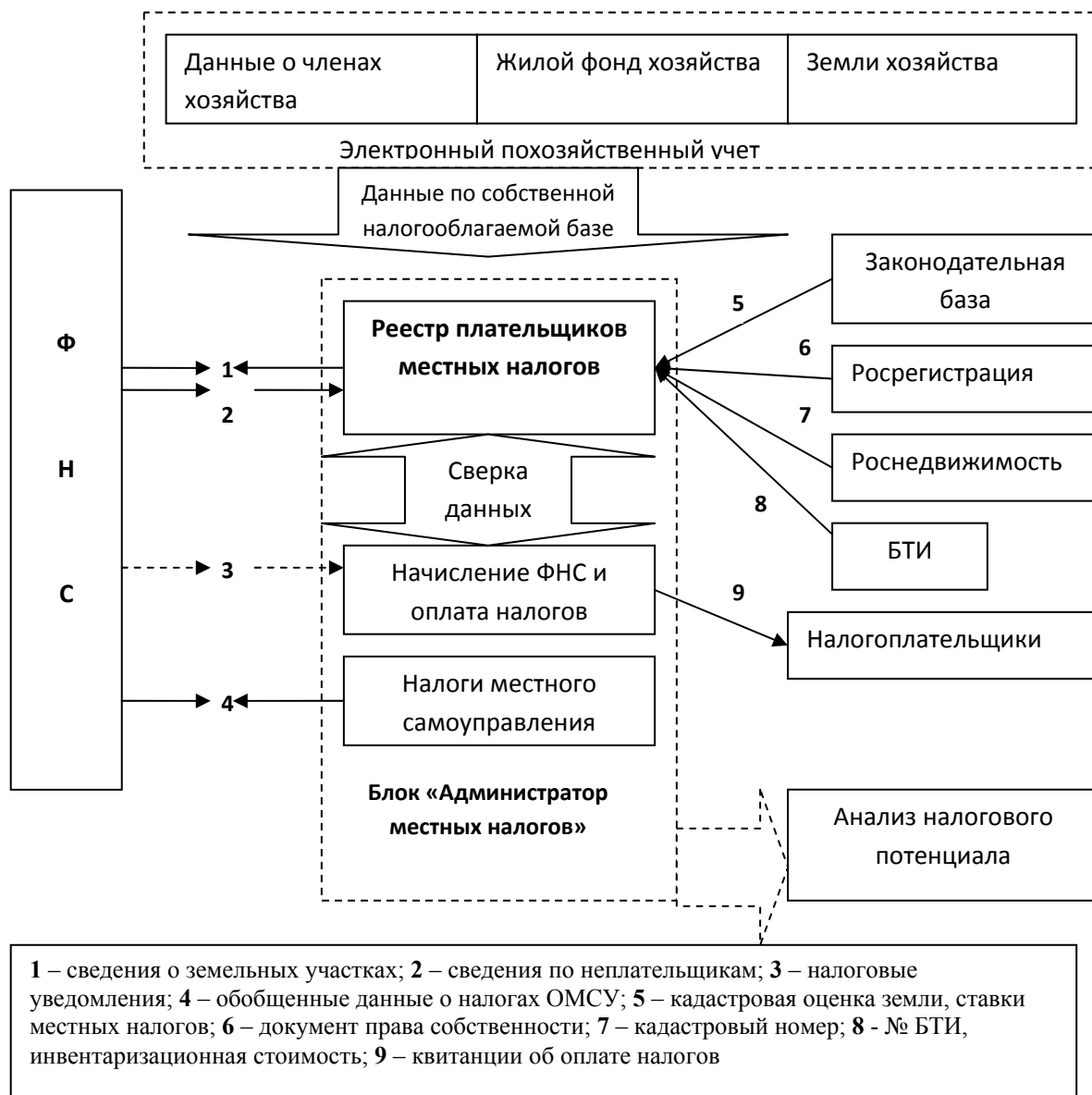


Рис. 3. Общая схема внедрения информационных технологий в муниципальных образованиях

Как видно, внедрение одного лишь похозяйственного (муниципального) учета позволит составить данные о членах хозяйства, землях хозяйства и его жилом фонде. Следует отметить, что внедрение этих технологий и проектов

уже началось в 112 регионах из 83 субъектов Федерации на уровне муниципалитетов, в том числе в Липецкой области.

Рассмотрим проявление финансовых и поведенческих факторов в управлении муниципальными финансами, проведя сравнение между всеми муниципальными образованиями РФ и г. Липецк.

Наибольшую долю в 2009 г. в структуре доходов местных бюджетов устойчиво занимали налоговые доходы и межбюджетные трансферты — соответственно 31 и 58%.

На муниципальном уровне главным бюджетобразующим налогом остается налог на доходы физических лиц — 70,8% всех налоговых доходов (рис. 4).

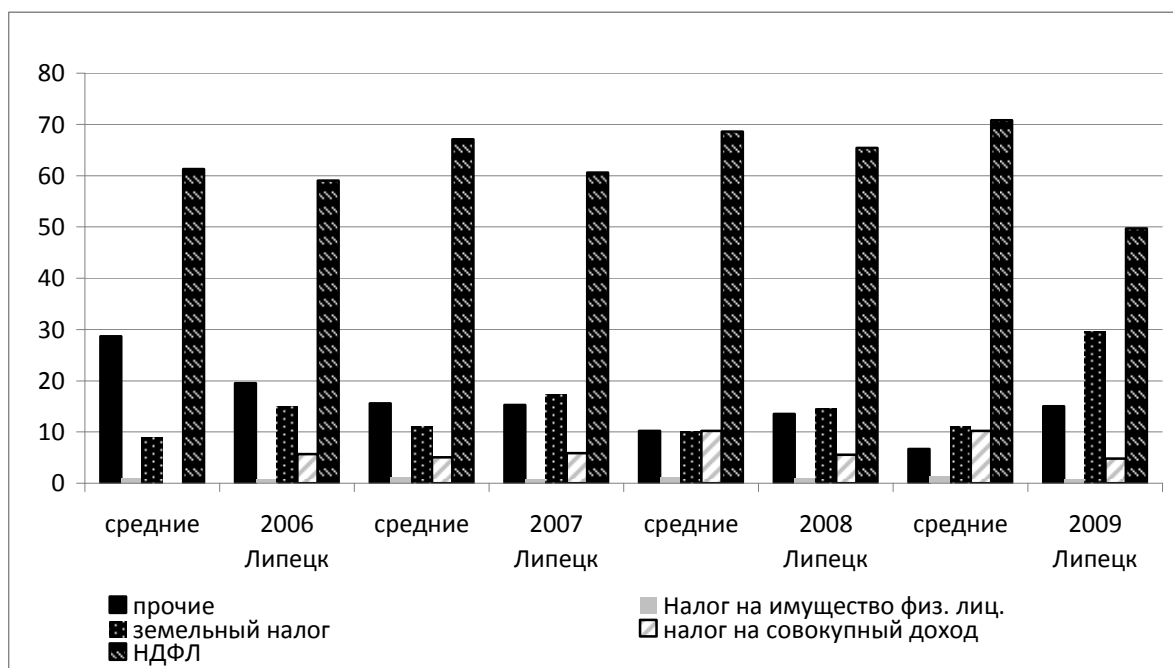


Рис. 4. Структура налоговых доходов

НДФЛ — федеральный налог, полностью поступающий в бюджет субъекта РФ и передаваемый в местные бюджеты ежегодно по нормативам отчислений. Повлиять на этот норматив ОМСУ не могут, следовательно, считать его собственным источником средств в бюджете нелогично, хотя Бюджетный кодекс РФ отражает иную позицию: все доходы, за исключением субвенций, считаются собственными доходами местных бюджетов.

Собственными местными налогами, на которые ОМСУ могут непосредственно влиять, остаются налог на имущество физических лиц и земельный налог, доля которых в общей структуре налоговых доходов составляет всего 12% (соответственно 1% и 11%). Такое разделение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы полностью лишает местную администрацию стимулов для наращивания собственного налогового потенциала, а с учетом того, что местная администрация не обладает налоговой инициативой в плане введения иных местных налогов и сборов, не предусмотренных Налоговым кодексом РФ, затруднена и реальная возможность проводить самостоятельно бюджетную и налоговую политику.

Наибольшую долю в структуре налоговых доходов Липецк имеет от НДФЛ (65%) и земельного налога (30%). Это несколько отличает его бюджет от среднего по стране, поскольку второй по значимости налог в структуре доходов — местный, по которому за счет кадастрового учета земель и отмены некоторых льгот к 2009 г. был обеспечен рост поступлений в 3 раза.

С позиции инициативности МСУ, высокая доля НДФЛ в структуре налоговых доходов напрямую не характеризует эффективность работы администрации Липецка, поскольку правила его установления едины по всей стране. Однако в условиях крупного города местные власти все-таки способны, во-первых, косвенно влиять на бизнес-условия, а во-вторых, обеспечивая долю дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности менее 38%, влиять и напрямую, повышая зарплаты муниципальным служащим и работникам выборных органов.

Неналоговые доходы в местных бюджетах РФ (в основном это доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности) в 2006-2009 гг. устойчиво составляли небольшую часть — около 10%. В бюджете Липецка она выше — до 17% в 2009 г., в т.ч. за счет введения новых платных услуг, например, для библиотек по подготовке тематических (фактографических) справок, заказу книг по МБА, организации разнопрофильных лекций, курсов и др.

Межбюджетные трансферты (далее — МБТ) — главный источник доходов муниципальных образований в РФ. На протяжении последних 4 лет их доля устойчиво составляет 58%, а без субвенций увеличилась с 29,3% до 33% в 2009 г. Это особенность доходной базы российских местных бюджетов, в отличие, например, от развитых стран, где доля местных налогов составляет 65% (США), 60% (Франция), 45% (Германия), 36% (Англия), что исключительно важно для реализации эффективной стратегии развития муниципального образования. Поэтому в современной литературе все чаще ссылаются на трансфертозависимость местной власти в России.

Структура МБТ приведена на рис. 5. 42,3% составляют субвенции, предназначенные для финансового обеспечения исполнения переданных на местный уровень отдельных государственных полномочий, которые по сути носят строго целевой характер.

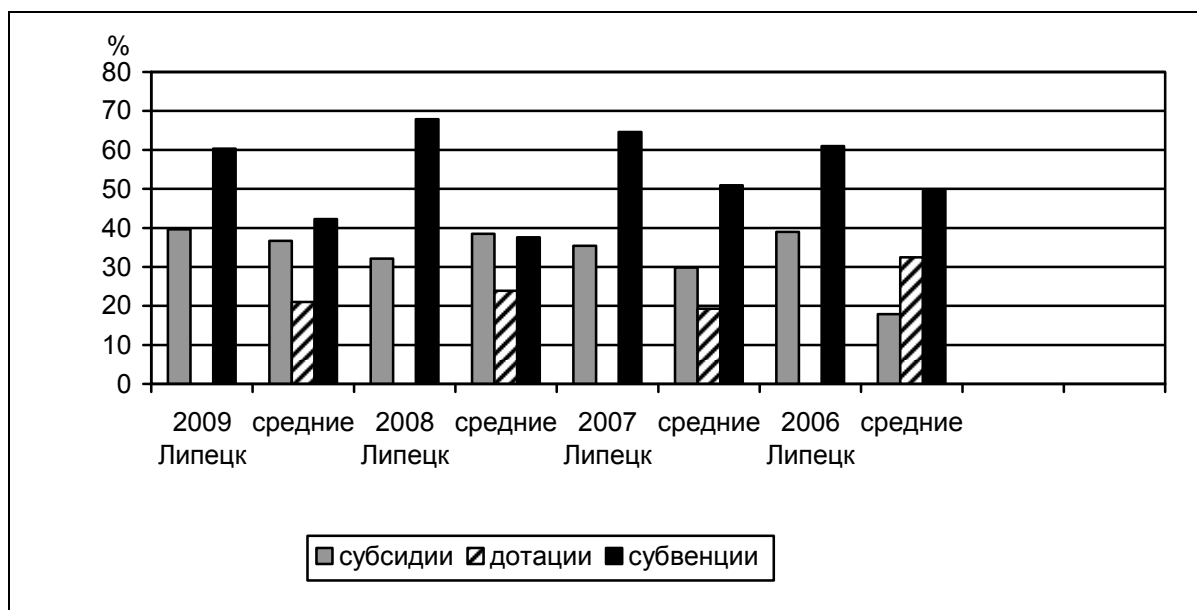


Рис. 5. Структура межбюджетных трансфертов в местных бюджетах

Финансовая помощь на выполнение собственных обязательств предоставляется на 21% в виде дотаций (из них 88% идет на выравнивание бюджетной обеспеченности) и на 28% — в виде субсидий. Рост субсидий к уровню 2006 г. в 2009 г. составил 13,6%. Хотя это также целевые средства, но подобную динамику можно расценивать как стимул для развития самостоятельной бюджетной политики на местном уровне, поскольку:



а) только субсидии могут носить инвестиционный и стимулирующий характер, затрагивая интересы ОМСУ;

б) их размеры и возможности определяются на уровне региональной власти, причем возможности иницируются в рамках конкретных проектов.

Отличительная особенность Липецка — до 2009 г. в городе отсутствовали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также была высока доля субсидий (от 30 до 40%). Будучи особой экономической зоной, Липецк заинтересован в подобного рода трансфертах.

Главная проблема муниципальных образований в области эффективного управления и формирования самостоятельной бюджетной политики — несоразмерность собственных доходов и расходов — выглядит следующим образом (рис. 6).



**Рис. 6. Соотношение между расходами и местными налоговыми и неналоговыми доходами**

Как видно, разрыв в среднем по стране на протяжении последних 4 лет устойчиво составляет 6-7 раз, тогда как по Липецку — в 2 раза ниже. Этот факт наряду с другими аспектами позволяет считать управление финансами и бюджетную политику Липецка эффективными, поскольку:

1. В структуре МБТ до кризисного 2009 г. отсутствовали дотации.
2. Управление собственными налоговыми и неналоговыми доходами можно признать успешным.
3. В структуре МБТ высока доля субсидий.

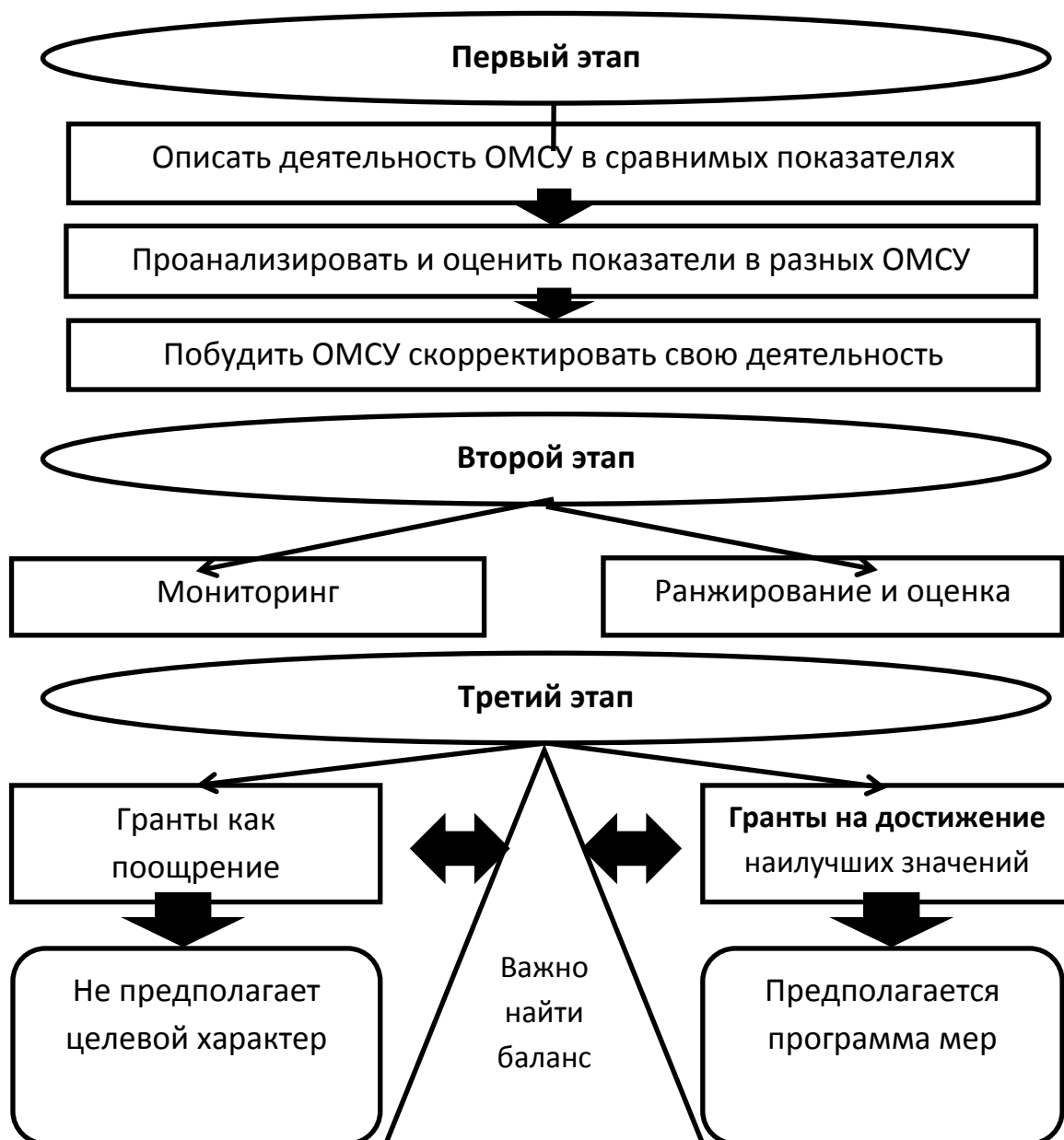
4. Существенно ниже как сам разрыв между расходами и собственными, «заработанными» доходами, так и значительно выше динамика его сокращения по отношению к средним по стране показателям.
5. Система оценки эффективности управления может быть признана качественной.

Последнее положение — чрезвычайно важный организационный фактор. Он свидетельствует о проявлении поведенческих факторов, влияющих на управление финансами. Общеизвестно, что эффективность власти в стране определяется тем, насколько она эффективна на первичном, низовом уровне — в муниципальных образованиях. Местное самоуправление в силу своей социальной природы и объективных закономерностей децентрализации управления призвано решать сложнейшие вопросы. Поэтому необходимость эффективного внешнего финансового контроля, на наш взгляд, чрезвычайно важна с позиции оценки эффективности (результатов) управления муниципальными финансами и стимулирования разработки взвешенной бюджетной политики даже в условиях ограниченности финансовых ресурсов в местных бюджетах.

На федеральном уровне система оценки эффективности деятельности ОМСУ включает два блока показателей (основных и дополнительных) федерального уровня и третий блок (по вопросам сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, благоустройства и озеленения территории, освещения улиц) — на уровне субъектов Федерации. В соответствии с Указом президента РФ № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» была введена принципиально новая методика оценки результативности деятельности ОМСУ (рис. 7).

Однако она имеет ряд существенных недостатков (рис. 8). Принципиально, что используемые в данной методике показатели отражают лишь количественно результаты управления муниципальными финансами. По сути это еще одна констатация факта социально-экономических

диспропорций между ОМСУ. А поощрение наиболее эффективных, с точки зрения органов государственной власти, муниципальных образований узаконил отъем части средств неэффективных муниципалитетов в пользу эффективных<sup>1</sup>.



**Рис. 7. Методика оценки эффективности ОМСУ**

Данная система оценки вызывает затруднение у многих муниципальных образований по чисто организационным причинам — ввиду отсутствия квалифицированных кадров, а также необходимой статистической базы для проведения расчетов.

<sup>1</sup> Петров Н. Местные власти сами себя высоко оценили // Экономика и жизнь. 2009, № 45.

В Липецкой области принята более результативная система оценки эффективности управления в муниципальных образованиях (см. рис. 8).

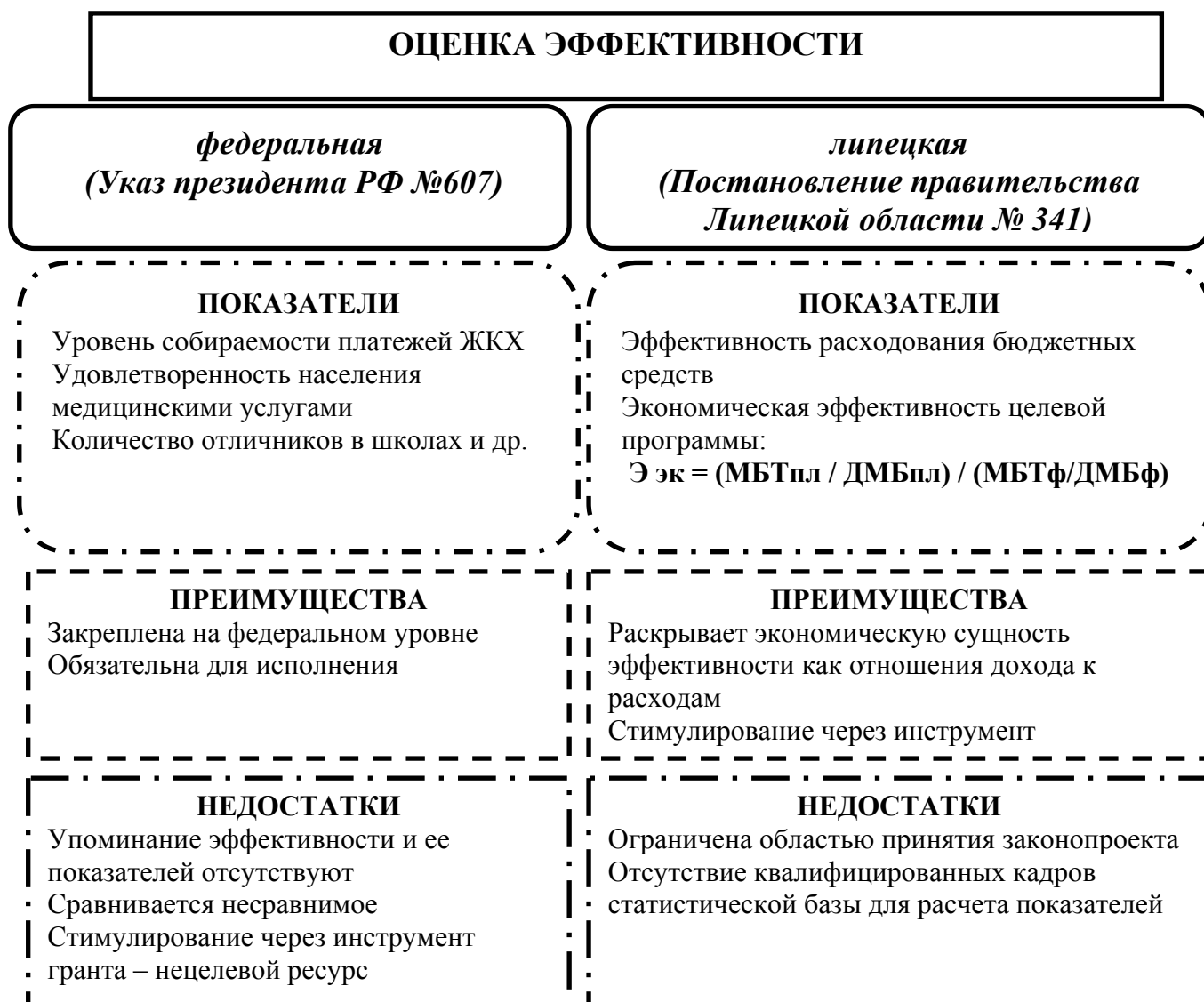


Рисунок 8. Системы оценки эффективности деятельности местного самоуправления

Все показатели описывают эффективность либо как расходования бюджетных средств<sup>2</sup>, либо целевой программы<sup>3</sup>. Обе модели имеют наряду с

<sup>2</sup> Так оценивается уровень выполнения ведомственной целевой программы:  $\text{Увп} = \sum \Phi_{и} / \sum \Pi_{\text{max}} \times 100\%$ ,

где  $\sum \Phi_{и}$  – количество фактически набранных баллов за выполнение индикаторов программы;

$\sum \Pi_{\text{max}}$  – максимальное количество баллов. При выполнении индикатором программы ему

присваивается 1 балл, при невыполнении — баллы не присваиваются. Максимально количество баллов соответствует числу индикаторов программы.

преимуществами и недостатки, однако для Липецка они носят совсем иной характер и касаются не столько качества самих показателей, сколько технологий управления.

В заключение обобщим факторы, определяющие особенности управления муниципальными финансами и влияющие на формирование бюджетной политики муниципальных образований в современной России.

1. В правовом плане — самостоятельность, формально закрепленная в ФЗ-№131, в реальности либо практически невозможна, либо предопределяется по большей части на более высоких уровнях управления.

2. В финансовом плане — несоизмеримость собственной доходной базы и расходных полномочий и трансфертозависимость муниципальных образований.

3. В организационном плане — отсутствие научно обоснованной системы оценки эффективности управления муниципальными финансами, обязательной для всех муниципальных образований, крайне низок уровень внедрения информационных технологий.

4. В поведенческом плане — отсутствие кадров с необходимой квалификацией, а также стимулов к развитию инициативы на местах в целях повышения качества управления и разработки функциональной финансовой политики, а также активного и конструктивного взаимодействия с населением.

---

<sup>3</sup> Оценивается экономическая и общественная эффективности ведомственной целевой программы как  $\mathcal{E}_{\text{вп}} = \text{МБТпл/ДМБпл} : \text{МБТф/БМБф}$ , где МБТпл и МБТф — межбюджетные трансферты местным бюджетам (бюджету областного фонда обязательного медицинского страхования), предусмотренные законом Липецкой области соответственно на финансовый год и фактические; ДМБпл и ДМБф — плановые и фактические доходы местных бюджетов (бюджета областного фонда обязательного медицинского страхования) за соответствующий финансовый год. Экономическая эффективность признается достигнутой при условии, что значение показателя не меньше 1. Общественная эффективность определяется сокращением уровня расчетной бюджетной обеспеченности до и после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности по 6 наиболее и 6 наименее обеспеченным муниципальным образованиям области.

В этих условиях необходимо создать иную систему оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, обязательной к исполнению на всей территории страны. Ее показатели должны учитывать, с одной стороны, особенности регионов, а с другой — отражать реальные усилия ОМСУ в повышении эффективности способов и методов аккумуляции средств в муниципальные бюджеты в сравнении с направлениями их использования.

Решение данной проблемы будет способствовать росту инициативности местной администрации в формировании эффективной бюджетной политики муниципальных образований и в качестве управления даже в неоптимальных организационно-правовых и финансовых условиях, поскольку обеспечит мотивацию и стимулы к поиску решений. Это усиливает значение поведенческих факторов управления финансами на муниципальном уровне в современной России и способствует конструктивному проявлению человеческого фактора в управленческом процессе.

### **Примечания**