

СОВРЕМЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В данной статье отражаются основные проблемы финансового обеспечения местного самоуправления, в частности г. Элисты. Отмечается, что основная часть местных бюджетов дотационная. Так, удельный вес финансовой помощи в структуре доходов бюджета г. Элисты составляет 45–60%. Подчеркивается социальная значимость местных бюджетов, что подтверждается структурой расходов. Совокупность расходов на образование, здравоохранение, социальную политику и жилищно-коммунальное хозяйство составляет 90% общей суммы расходов. В целом неудовлетворительное финансовое состояние местных финансов доказывает необходимость совершенствования системы межбюджетных отношений и укрепления финансовой базы муниципалитетов.

В условиях активного формирования органов местного самоуправления, возложения на

них решения самых жизненно важных проблем приобретает особый характер реализация на практике основополагающего принципа формирования местных бюджетов — принципа самостоятельности. Однако финансовое обеспечение местного самоуправления не соответствует той роли, которую органы местного самоуправления призваны играть в жизни населения и тем обязанностям, которые на них возложены Конституцией Российской Федерации.

Республика Калмыкия является одной из немногих, где с большим отставанием шел процесс формирования правовых основ функционирования местного самоуправления. К примеру, Закон «О финансовых ресурсах местного самоуправления в РК» был принят лишь в 2002 г., спустя пять лет после выхода Закона «О местном самоуправлении в РК» в 1996 г. В течение 1996–1999 гг. представители Президента РК в районах формировали, утверждали и испол-

няли местные бюджеты на уровне районов, нарушая требования ст. 38 закона РК «О местном самоуправлении в РК», из-за неспособности существующих муниципальных образований исполнять свои бюджеты в условиях отсутствия собственных доходов и низкой бюджетной обеспеченности. До 2001 г. принимались законы «О консолидированном бюджете РК», что является нарушением целого ряда федеральных законов. В 2001 г. закон назывался «О бюджете Республики Калмыкия», но фактически в нем были отражены и республиканский бюджет, и консолидированный бюджет Республики Калмыкия.

Накануне рыночных реформ в республике существовали низкие стартовые условия для развития экономики, связанные с насильственным переселением калмыцкого народа, ликвидацией его автономии, отказом бывших министерств и ведомств РФ в размещении и развитии на территории республики промышленных производств, предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственное сырье. В связи с этим республика не получила должного развития, оказалась практически сырьевой базой и по уровню социального и экономического развития значительно отставала от соседних регионов России.

Калмыкия занимает одно из последних мест по уровню валового регионального продукта на душу населения. Анализ структуры ВРП, по данным за 2006 г., свидетельствует о том, что почти 30% приходится на сельское хозяйство, 12,8% — на государственное управление и социальное обеспечение, на оптовую и розничную торговлю — 8,8%, на образование — 8,6%, транспорт и связь — 8,5%. Анализ формирования ВРП методом образования доходов показывает, что более 50% — оплата труда, валовая прибыль в экономике — 43–45%, чистые налоги на производство — 5–6%.

В 2006–2007 гг. в результате положительной динамики роста экономических показателей в регионах и муниципальных образований отмечался рост доходов местных бюджетов по стране в целом. Если в 2006 г. собственные доходы местных бюджетов (без учета субвенций) составили 1084,2 млрд руб. и выросли по сравнению с 2005 г. на 235,4 млрд руб. (27,7%), то в 2007 г. их объем составил 1387,2 млрд руб. с ростом к уровню 2006 г. на 303,0 млрд руб. (27,9%). В 55 субъектах РФ рост собственных доходов местных бюджетов превысил средний уровень по стране. Так, наибольший темп роста отмечался в местных бюджетах Сахалинской об-

ласти (95,4%), Астраханской области (86,7%), Кабардино-Балкарской Республики (79,2%), Республики Калмыкия (61,5%), Ненецкого автономного округа (61,2%), Волгоградской области (54,7%), Курской области (53,7%), Тульской области (50,7%). Незначительное снижение темпов роста собственных доходов местных бюджетов отмечается в 4 субъектах РФ [2, с. 7].

В структуре собственных доходов местных бюджетов в среднем по РФ 41,8% (579,5 млрд руб.) приходится на налоговые доходы. В 36 субъектах РФ их удельный вес в общем объеме собственных доходов превысил указанное значение. Наибольшая их доля отмечается в местных бюджетах Тюменской области (78,0%), Республики Хакасия (56,9%), Калужской области (56,2%), Приморского края (56,0%), Самарской области (54,4%), Волгоградской области (51,2%). Наименьшая доля налоговых доходов отмечается в местных бюджетах Республики Тыва (24,1%), Республики Дагестан (26,0%), Сахалинской области (27,7%), Кабардино-Балкарской республики (27,8%) [2].

Основная часть бюджетов муниципальных образований высокодотационна. Так, в 63% всех таких образований получают дотации от 50 до 100% и всего лишь 9% муниципальных образований — от 0 до 10%. [3] В некоторых регионах местные бюджеты формировались практически только на основе финансовой помощи. Так, в Республике Дагестан доля финансовой помощи в местных бюджетах достигла 90,1%, в Республике Саха (Якутия) — 75,6%, в Республике Тыва — 87%, в Амурской области — почти 74% [4].

Велика роль местных бюджетов в финансировании социальной сферы. Так, основные статьи затрат местного самоуправления: образование, здравоохранение, социальная защита, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, — составляют более 90% всех расходов муниципальных бюджетов. Данные статьи определяют только текущее содержание, а на развитие муниципалитетов средства практически не выделяются.

В 2005–2006 гг. произошло расширение перечня вопросов местного значения. В 2006 г. по данным Минфина РФ, расходные обязательства муниципальных образований выросли на 254 млрд руб., или на 21%, в 2007 г. рост также продолжается [5].

На рисунке графически представлена структура расходов бюджета г. Элисты в 2008 г.

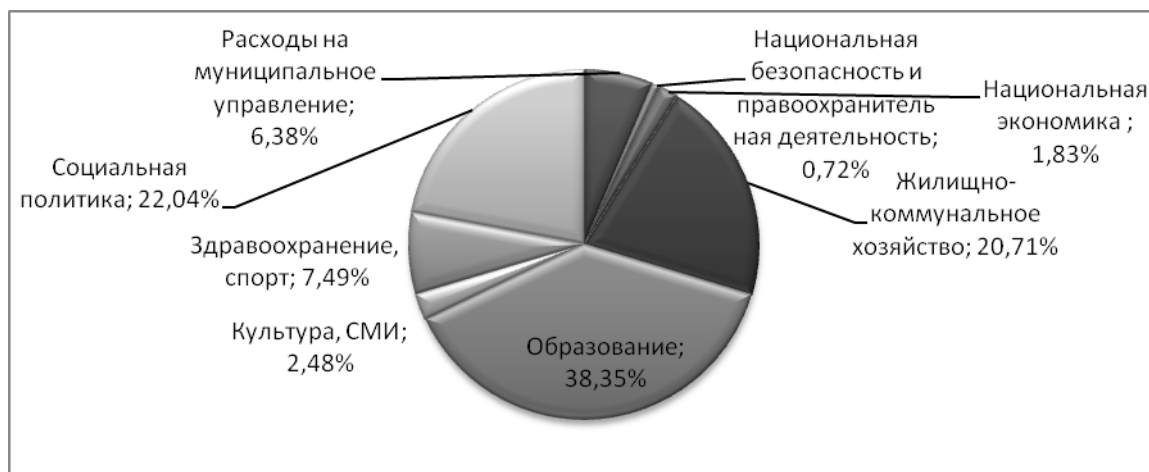


Рис. Структура расходов бюджета г. Элисты в 2008 г.

Рассмотрим место налоговых доходов в структуре звеньев бюджетной системы Республики Калмыкия.

Из таблицы 1 видно, что удельный вес налоговых доходов в бюджете г. Элисты составляет в 2002–2005 гг. — 63–82%, а в 2006 г. их доля резко понизилась до 38,68% всех доходов, в 2007 г. до 35,81%, в 2008 г. — 39,43%. В бюджете Республики Калмыкия самое большое значение этого показателя наблюдается в 2004 г. и составляет 53,52%, в 2005 г. произошло снижение до

38,42%, в 2006 г. 42,44%, в 2007 г. резко понизилось до 24,99%, в 2008 г. — 24,84% всех доходов.

Теперь рассмотрим подробнее некоторые налоговые доходы бюджета г. Элисты.

В таблице 2 представлена структура налоговых доходов, в которой отражены основные доходы. Наибольший удельный вес среди налоговых доходов составляет налог на доходы физических лиц.

С 2005 по 2008 гг. сумма поступлений по НДФЛ увеличилась в 3,5 раза.

Таблица 1

Динамика доли налоговых доходов в структуре доходов бюджетов за 2002–2008 гг., %

Бюджет	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Республиканский бюджет	29,28	46,00	53,52	38,42	42,44	24,99	24,84
Бюджет г. Элисты	63,45	72,34	81,82	50,30	38,68	35,81	39,43

Таблица 2

Основные налоговые доходы бюджета г. Элисты в 2005–2008 гг.

Наименование дохода	2005 г.			2006 г.			2007 г.			2008 г.		
	тыс. руб.	в % ко всем доходам	в % к налоговым доходам	тыс. руб.	в % ко всем доходам	в % к налоговым доходам	тыс. руб.	в % ко всем доходам	в % к налоговым доходам	тыс. руб.	в % ко всем доходам	в % к налоговым доходам
Налог на доходы физических лиц	90827	19,25	38,27	118710	18,67	48,26	316115,2	24,09	67,26	319674,0	24,68	62,58
Акцизы	10	0,00	0,00	—	—	—	0,3	0,00	0,00	—	—	—
Налоги на совокупный доход	25716	5,45	10,84	36846	5,79	14,97	43506,2	3,31	9,26	44715,0	3,45	8,75
Налоги на имущество	40365	8,56	17,01	52254	8,22	21,24	17560,3	1,34	3,74	24619,0	1,90	4,82
Земельный налог	34169	7,24	14,40	41538	6,53	16,89	68322,6	5,21	14,54	101150,0	7,81	19,80
Налоговые доходы всего	237313	50,30	100	246005	38,68	100	469996,5	35,81	100	510800	39,43	100
Всего доходы	471827	100	*	635859	100	*	1312420,4	100	*	1295487,4	100	*

Таким образом, можно подвести итог. Налог на доходы физических лиц занимает важное место в структуре доходов бюджета г. Элисты. К факторам, влияющим на поступление этого налога в местные бюджеты, относятся:

- численность трудоспособного населения, уровень безработицы;
- величина минимального размера оплаты труда;
- величина номинальной заработной платы;
- инфляция;
- количество льгот;
- количество предприятий, осуществляющих инвестиции в экономику республики;
- в целом уровень благосостояния населения республики, муниципальных образований.

Налог на имущество физических лиц, относящихся к местным, составляет очень малую долю в доходах бюджета г. Элисты, в среднем 6%. С 2006 г. 100% налога на имущество физических лиц зачисляется в доходы муниципальных поселений. С 2005 г. акцизы перестали быть доходной статьей бюджета города. Налоги на совокупный доход, т. е. налоги, которые платит малый бизнес, составляют 5–9% всех доходов. Поступления по земельному налогу зависят от кадастровой оценки земли.

Неналоговые доходы составляют не более 6% всех доходов. К ним относятся доходы от использования имущества, платежи при использовании природными ресурсами, доходы от продажи активов, штрафы, санкции и прочие. В структуре неналоговых доходов бюджета г. Элисты в 2008 г. половину занимают доходы от продажи активов.

В целях сбалансирования бюджетам выделяется финансовая помощь. В структуре доходов всех местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь. Последняя существует в различных формах: дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований, взаимные расчеты.

Основную часть безвозмездных поступлений составляют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, выделяемые из республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных образований (РФФПМО).

В бюджете республики финансовая помощь в 2005 г. составила 53,95% всех доходов, в 2006 г. — 54,63%, а в 2007 г. повысилась до 72,43%, в 2008 г. — 72,45%, что свидетельствует о финансовой зависимости бюджета республики от федерального бюджета. В структуре доходов бюджета г. Элисты безвозмездные поступле-

ния составляют 44–59%. В 2005 г. их доля резко выросла до 44,82%, в 2006 г. — 47,55%, в 2007 г. 58,89%, в 2008 г. было запланировано 50,75%.

Структура финансовой помощи изменяется по годам. Дотации — средства, выделяемые бюджетами других уровней на выравнивание бюджетной обеспеченности. В 2005–2006 гг. их доля составляет 27,14 и 32,98% всех безвозмездных поступлений соответственно, в 2007 г. — 32202 тыс. руб., что меньше почти в 4 раза по сравнению с 2006 г., и его доля составляет лишь 4%. В 2008 г. дотации составляют 4261,2 тыс. руб., что составляет 0,65% всех безвозмездных поступлений. Субсидии предоставляются на частичное возмещение расходов бюджета по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, на непрограммные инвестиции в основные фонды, на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и другое. Субвенции — бюджетные средства, направляемые на реализацию федеральных законов, они составляют 53–76% общего объема безвозмездных перечислений.

Таким образом, современное финансовое состояние местного самоуправления в Калмыкии оценивается как неудовлетворительное. Оно свидетельствует о необходимости реформирования системы формирования местных бюджетов, расширения финансовой базы местных органов власти.

Проблема укрепления финансовой базы местного самоуправления должна рассматриваться в рамках концепции местного самоуправления в целом.

Важнейшим экономическим ресурсом функционирования систем местного самоуправления выступает муниципальная собственность: имущество органов местного самоуправления; муниципальные земли и другие природные ресурсы; муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации; муниципальные учреждения образования, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество, муниципальные внебюджетные фонды.

Эффективное использование земельных ресурсов имеет большое значение для развития сельского хозяйства, экономики республики в целом и в конечном итоге будет способствовать увеличению доходной базы местных бюджетов за счет увеличения поступлений по земельному налогу.

Необходимо расширение производственной и непроизводственной базы сел, развитие инфраструктуры, что является важным моментом в

социальном и экономическом развитии муниципальных образований республики.

Можно говорить о перспективах Калмыкии как сельскохозяйственной республики. Однако важное значение для экономики должна иметь переработка местного сырья: продукции сельского хозяйства, шерсти, меховой овчины, кожевенного сырья и пушнины. Создание собственной базы переработки сельскохозяйственного сырья — одно из условий дальнейшего развития экономики региона и муниципальных образований.

Создание благоприятного инвестиционного климата — условие дальнейшего успешного развития и увеличения доходности не только отдельного муниципального образования, но и региона в целом. Инвестиционная политика в республике должна быть сосредоточена в основном на решении важнейших проблем повышения конкурентоспособности экономики республики, на реструктуризации производства, решении проблем социального и экономического характера.

Частные инвестиции могут обеспечивать действительно серьезные вливания в местную экономику. В этом случае может быть задействован практически неограниченный финансовый потенциал.

От местной власти более всего зависит, пойдут ли инвестиции в муниципальное образование. Но при этом за инвестиции надо вступать в конкурентную борьбу с другими муниципальными образованиями. Муниципальным образованиям для привлечения инвесторов целесообразно разрабатывать инвестиционный паспорт. Он является важным элементом программы развития территории.

Местные власти заинтересованы в росте налоговых поступлений и увеличении налогооблагаемой базы по налогам, поступающим в местный бюджет, в увеличении числа предпринимателей. Положительным моментом мог бы стать переход в разряд местных единого налога на вмененный доход и единого налога, уплачиваемого по упрощенной системе налогообложения. Дифференциация ставок и коэффициентов позволила бы стимулировать малый бизнес и пополнить доходы местных бюджетов. Повышение доходов также возможно при условии расчета налога на имущество физических лиц на основе рыночной цены. Налог на доходы физических лиц зачисляется в местный бюджет, в связи с чем необходимо усилить работу местного самоуправления по регулированию процессов занятости и самозанятости, легализации доходов граждан.

Считаем, что комплексный подход к укреплению финансовой базы муниципалитетов позволит повысить самостоятельность органов местного самоуправления.

Список литературы

1. *Караваева И. В.* Финансовые проблемы муниципалитетов // *Финансы.* 2007. №8.
2. *Карчевская С. А., Хворостухина Д. С.* Финансовое обеспечение реформы местного самоуправления. // *Финансы.* 2008. №4.
3. *Закревская Г. С.* Пути увеличения налогооблагаемой базы муниципальных образований. // *Финансы.* 2008. №7. с. 28.
4. *Ларина С. Е.* Перспективы развития муниципальных финансов. // *Финансы.* 2007. №11.
5. *Пронина Л. И.* Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // *Финансы.* 2007. №5.