
ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ*

Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А.

Статья посвящена концептуальным основам повышения конкурентоспособности муниципальных образований, включая создание эффективного финансового механизма, способного обеспечить самофинансирование значительной доли расходов муниципальных образований. Раскрыты финансовые и институциональные проблемы реформы местного самоуправления. Сформулированы предложения по активизации внутренних экономических источников как важнейшего фактора развития финансового потенциала муниципальных образований.

В последнее время представления о конкуренции как локомотиве экономического развития нередко переносят на взаимоотношения в рамках территориального развития. Действительно, принципы конкуренции органично встроены в структуру взаимодействия органов власти различного уровня, определяя тем самым экономические преимущества децентрализованной системы управления. Среди наиболее важных ее преимуществ, связанных с действием конкуренции, можно выделить следующие.

Во-первых, в децентрализованной системе территории имеют возможность экспериментировать с бюджетными, налоговыми, правовыми режимами, социальными программами и т.д. Таким образом, децентрализация является источником инноваций в сфере государственного и муниципального управления и создает своего рода "конкурентный рынок" в государственном и муниципальном секторах.

Во-вторых, межтерриториальная конкуренция за привлечение под свою юрисдикцию мобильных факторов – инвестиций, предприятий, жителей – стимулирует региональные и местные органы власти развивать собственный финансовый потенциал, формировать источники для саморазвития и осуществлять ответственную финансовую политику.

В-третьих, в государстве с децентрализованной системой управления избиратели получают более полное представление об эффективности исполнения органами власти своих функций в экономике и социальной сфере. Это достигается за счет того, что они (избиратели) получают возможность оценивать деятельность своих избранных представителей не только абсолютно, но и в сравнении с результатами работы властей в соседних территориях, которые находятся в аналогичных условиях. Большая информированность населения о действиях чиновников ведет к более острой политической конкуренции за голоса избирателей, вынуждая власть ориентироваться не только на собственные эгоистические интересы, но и на интересы населения.

Кроме того, политическая конкуренция возникает и непосредственно во взаимоотношениях федеральных, региональных, местных органов власти. В этом случае конкуренция ведется за финансовые ресурсы в рамках процесса перераспределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Поскольку экономическая политика формируется политическими агентами, стремящимися максимизировать получаемую ими ренту от обладания политической властью, то возникает борьба за увеличение

* Статья подготовлена в рамках исследований Ведущей научной школы Российской Федерации по проблемам региональной конкурентоспособности (грант Президента РФ – НШ – 5655.2006.6)

поступлений в пользу своего бюджета. Избиратели в данном случае практически не имеют влияния на формирование политики, однако могут наказывать федеральных, региональных и местных политиков, не переизбирая их на очередной срок. В такой постановке конкуренция стимулирует органы власти всех уровней более эффективно распоряжаться ресурсами, будь то федеральные программы развития, охватывающие территории сразу нескольких регионов, либо, напротив, региональные (местные) экономические или социальные расходные программы, которые должны осуществляться с учетом локальных экономических, социальных, культурных, природных и иных особенностей.

Для того чтобы реализовать потенциал, заложенный в территориальной конкуренции, необходимо создание определенных финансовых и институциональных условий, стимулирующих органы власти развивать собственный финансовый потенциал, формировать источники для саморазвития и осуществлять ответственную бюджетную политику в интересах населения. Одним из шагов в этом направлении должна была стать реформа местного самоуправления.

К концу 2006 г. практически во всех субъектах Российской Федерации была сформирована территориальная модель организации местного самоуправления. По итогам проведенного Министерством финансов РФ мониторинга в 2006 году всего насчитывается 24 210 муниципальных образований, что практически в 2 раза больше, чем до реформы, из них 522 городских округа, 1802 муниципальных района, 1 756 городских и 19 894 сельских поселений. Следует отметить, что число субъектов межбюджетных отношений в результате реформы возросло в 5,7 раза, поскольку до начала реформы многие территории со статусом муниципальных образований не имели местных бюджетов и муниципальной собственности и соответственно не являлись самостоятельными участниками межбюджетных отношений.

В ходе реформы местного самоуправления серьезные концептуальные проблемы возникли в отношении формирования финансовых условий повышения конкурентоспособности муниципальных образований, включая создание эффективного финансового механизма, способного обеспечить самофинансирование значительной доли расходов муниципальных образований.

Данные мониторинга местных бюджетов за 2006 год показали, что 39,5% муниципальных районов относились к высокودотационным, чья доля дотаций в доходах бюджетов колебалась от 50 до 100%, 38,6% городских округов и 66,8% городских поселений относились к категории, где доля дотаций в доходах бюджетов была свыше 20 процентов. Более половины сельских поселений (55,9%) входили в высокودотационную группу, где доля дотаций, а также доходов, переданных по дифференцированным нормативам взамен дотаций, в общем объеме доходов местных бюджетов занимала от 50 до 100 процентов. Подробные данные о структуре муниципальных образований по уровням дотационности представлены в таблице 1.

По данным Министерства финансов РФ, в 77 субъектах РФ 35 процентов местных бюджетов сбалансированы по доходам и расходам, 43 процента составлены с профицитом, 22 процента с дефицитом. Структура сбалансированности местных бюджетов по федеральным округам и типам муниципальных образований отражена в таблицах 2 и 3.

Таблица 1

**Структура муниципальных образований в 2006 году
по степени дотационности, %**

Степень дотационности	Городской округ	Муниципальный район	Городское поселение	Сельское поселение
До 5 %	17,1	3,8	7,5	6,6
От 5 до 10%	11,4	5,2	6,9	5,1
От 10 до 20%	24,3	19,5	12,6	4,9
От 20 до 50%	20,5	31,3	36,3	15,2
От 50 до 100%	18,1	39,5	30,5	55,9

Таблица 2

**Структура сбалансированности местных бюджетов в 2006 году
по федеральным округам, %**

Федеральные округа	Удельный вес муниципальных образований, имеющих		
	профицитный бюджет	дефицитный бюджет	сбалансированный бюджет
Центральный	44	28	28
Северо-Западный	82	8	10
Южный	37	13	50
Приволжский	47	13	35
Уральский	53	24	23
Сибирский	36	21	43
Дальневосточный	61	7	32

Таблица 3

**Структура сбалансированности местных бюджетов в 2006 году
по типам муниципальных образований, %**

Характер бюджетов	Городские округа	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Профицитные	67	59	29	43
Дефицитные	33	37	27	19
Сбалансированные	0	4	44	38

Муниципалитетам гарантированы два основных источника дохода – местные налоги и отчисления от федеральных налогов и сборов. При этом количество местных налогов ограничено налогом на имущество физических лиц и земельным налогом, причем оба закреплены за поселенческим уровнем. Их доля в общих доходах муниципальных образований незначительна. Самостоятельность муниципальных образований при установлении данных налогов существенно ограничена – на федеральном уровне установлены пределы изменения налоговых ставок и широкий перечень налоговых льгот. Кроме того, методы оценки налоговой базы по данным налогам страдают существенными недостатками, корректировать которые на местном уровне не представляется возможным. На уровне муниципальных районов возможно регулирование некоторых параметров налога на вмененный доход – специального налогового режима, установленного для малого бизнеса, однако это не может существенно повлиять на величину

получаемых доходов. Что касается отчислений от федеральных налогов и сборов, то в условиях значительных различий в экономическом развитии муниципальных образований их роль может быть существенна только для муниципалитетов с наиболее развитой налоговой базой, в первую очередь для крупных городов. Если же с помощью единых нормативов отчислений, установленных на федеральном уровне, пытаться решать проблему основной массы муниципальных образований, возникнут существенные диспропорции: финансово обеспеченные муниципалитеты получают в этих условиях значительные дополнительные доходы, что ограничит возможности финансового выравнивания муниципальных образований с менее благоприятной ситуацией. Аналогичная ситуация складывается и при установлении единых нормативов отчислений на региональном уровне. При этом предварительные оценки показывают, что механизм отрицательного трансферта, снижая стимулы к наращиванию налоговой базы в наиболее финансово обеспеченных муниципальных образованиях, не способен существенно повлиять на решение данной проблемы.

В таблице 4 представлена сравнительная характеристика налоговых доходов муниципальных образований различного типа, установленных федеральным законодательством, с учетом последних изменений Налогового и Бюджетного кодексов РФ.

Таблица 4

Налоговые доходы муниципальных бюджетов

Типы муниципальных образований	Налоговые доходы и норматив отчислений		
	от местных налогов	от региональных налогов и сборов	от федеральных налогов и сборов
Муниципальный район	1. Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях – 100% 2. Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях – 100%		1. Налог на доходы физических лиц – 20% 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 30% 4. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами гос. власти субъекта РФ	

Продолжение табл. 4

Типы муниципальных образований	Налоговые доходы и норматив отчислений		
	от местных налогов	от региональных налогов и сборов	от федеральных налогов и сборов
Городской округ	1. Земельный налог – 100% 2. Налог на имущество физических лиц – 100%		1.1. Налог на доходы физических лиц – 30% 1.2. Налог на доходы физических лиц – дополнительный норматив отчислений устанавливается субъектом РФ 2. Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90% 3. Единый сельскохозяйственный налог – 60% 4. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами гос. власти субъекта РФ	
Поселения	1. Земельный налог – 100% 2. Налог на имущество физических лиц – 100%		1. Налог на доходы физических лиц – 10% 2. Единый сельскохозяйственный налог – 30% 3. Государственная пошлина (подлежащая зачислению по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов) – 100%
		Налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются органами гос. власти субъекта РФ	
	Налоговые доходы от федеральных, региональных и местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, норматив отчислений устанавливаются представительными органами муниципальных районов		

Согласно проведенному Министерством финансов РФ мониторингу по 77 субъектам Российской Федерации в 2006 году выявлено, что регионы активно использовали инструмент установления единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и бюджеты поселений от подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации налогов и сборов. Информация о количестве субъектов, закрепивших нормативы по типам муниципальных образований, представлены в таблице 5.

Таблица 5

Количество субъектов Российской Федерации, закрепивших единые нормативы, по типам муниципальных образований в 2006 году

Вид налога	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
НДФЛ	37	37	11
Единый сельскохозяйственный налог	18	18	9
Налог в связи с применением упрощенной системы налогообложения	17	17	2
Налог на игорный бизнес	12	12	1
НДПИ	12	12	-
Налог на имущество организаций	11	11	1
Налог на прибыль организаций	11	11	2
Акцизы	8	8	-
Транспортный налог	7	7	1

Из таблицы 5 видно, что в рамках межбюджетного регулирования субъектами Российской Федерации активно используется такой инструмент, как закрепление на долгосрочной основе единых нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, что регламентировано статьей 58 БК РФ.

Средний норматив отчислений от налога на доходы физических лиц в 2006 году составил 16%, что говорит о том, что субъекты РФ закрепили за местными бюджетами нормативы отчислений 10 и более процентов, тем самым выполняя требования бюджетного законодательства.

Важную роль в формировании налоговых доходов местных бюджетов играют налог на имущество физических лиц и земельный налог. Данные местные налоги устанавливаются Налоговым Кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления поселений, городских округов (муниципальных районов) и обязательны к уплате на территориях поселений, городских округов (межселенных территориях). Введение их в действие и прекращение осуществляются по решению представительных органов местного самоуправления поселений, городских округов (муниципальных районов).

С 1 января 2005 г. в НК РФ вступила в действие глава "Земельный налог". В главе прописан максимальный размер налоговой ставки, дифференцированной по категориям земель. Также предусмотрены категории налогоплательщиков, для которых нало-

говая база уменьшается на не облагаемую сумму (предварительная величина 10 000 рублей). В частности, это герои СССР и РФ, инвалиды, ветераны ВОВ и военных действия, физические лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС и в производственном объединении "Маяк". Органам местного самоуправления предлагается самостоятельно определять ставки налогообложения в пределах максимальной, порядок и сроки уплаты налога, налоговые льготы. Налоговая база будет определяться исходя из кадастровой стоимости земельного участка.

Глава НК РФ "Налог на имущество физических лиц" входит в число приоритетных правительственных законопроектов. Главные нововведения законопроекта – снижение практически в 20 раз максимальной ставки налога (с нынешних 2 процентов до 0,1 процента) и изменение налоговой базы (стоимость имущества будет оцениваться не по нормативам БТИ, а по рыночной стоимости). В новой главе перечень льгот по налогу значительно сокращен. В проекте органам местного самоуправления предоставляется возможность устанавливать дифференцированные налоговые ставки в зависимости от типа использования недвижимого имущества и категории налогоплательщиков, а также решать вопрос о предоставлении дополнительных льгот.

В 2006 году в структуре собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы составили 29,7%. Анализ распределения собственных налоговых доходов местных бюджетов за 2006 год между различными типами муниципальных образований показал следующее (см. таблицу 6).

Таблица 6

**Структура распределения налоговых доходов местных бюджетов
за 2006 год между различными типами муниципальных образований, %**

Виды доходов	Типы муниципальных образований		
	Городской округ	Муниципальный район	Поселения
НДФЛ	59,5	36,4	4,1
Налог на имущество физических лиц	61,4	18,2	20,4
Единый сельскохозяйственный налог	9,1	60,6	30,3
Земельный налог	63,0	20,4	16,6
Всего	59,9	33,9	6,2

Поскольку основная часть экономически активного населения сосредоточена в городских округах, то удельный вес НДФЛ в городских округах составляет 59,5%, в то время как в муниципальных районах и поселениях соответственно 36,4% и 4,1%. Аналогичная ситуация с налогом на имущество физических лиц и земельным налогом – удельный вес по данным видам налогов превышает 60% в городских округах, что говорит о смещении налоговой базы по данным налогам в сторону городских округов.

Таким образом, предлагаемый в рамках реформы финансовый механизм не мог обеспечить существенный уровень собственных доходов основной массе муниципалитетов. Тем самым изначально предполагалось, что финансовая помощь неизбежно будет играть значительную роль в финансировании основной массы муниципальных образований.

Для того чтобы обеспечить бездотационность значительной доли муниципалитетов, необходимо было строить финансовую систему на основе местных налогов, позволяющих гибко подстраивать доходы бюджетов под уровень необходимых расходов. При этом права муниципальных образований в регулировании местных налогов необ-

ходимо было бы значительно расширить, сняв ограничения на регулирование налоговой ставки и, возможно, позволив влиять на отдельные параметры налоговой базы. Однако очевидно, что подобная реформа в России столкнулась бы с серьезными политическими трудностями. Она привела бы к существенной дифференциации уровня налогообложения в различных муниципальных образованиях, причем с большой вероятностью потребность в наиболее высоких налогах возникла бы в муниципалитетах с ограниченной экономической базой, где уровень жизни населения и так достаточно низок. Кроме того, она еще более усилила бы дифференциацию в предоставлении муниципальных услуг, что в стране со столь большими контрастами вряд ли было бы воспринято как социально приемлемое решение. Тем самым в условиях существующих объективных ограничений предложенная общая модель финансирования муниципальных образований во многом является безальтернативной, и совершенствование финансовых механизмов придется осуществлять в ее рамках.

Массовое недовольство финансовыми механизмами в рамках муниципальной реформы объяснялось и еще одним концептуальным противоречием, заложенным в ее основу. Достаточно жесткое регулирование перечня вопросов местного значения и территориальных основ местного самоуправления сопровождалось отсутствием каких-либо существенных гарантий по выделению финансовой помощи местным бюджетам. Между тем, если государство определяет территорию и полномочия муниципального образования, целесообразно, чтобы оно брало на себя какие-либо обязательства по финансовому обеспечению данных полномочий. Если же, напротив, ставка делается на заинтересованность муниципальных образований в росте собственных доходов и оптимизации расходов, то государство должно дать достаточную степень свободы при формировании либо компетенции муниципальных образований, либо территории (что представляется более предпочтительным). Таким образом, жесткий унифицированный вариант формирования территории и полномочий муниципалитетов неизбежно вызывает и будет вызывать усиление иждивенческих настроений в части решения вопросов финансирования муниципальных образований, возрождение подходов, связанных с финансовыми гарантиями на основе "единых социальных стандартов" и других патерналистских механизмов в данной сфере.

Наконец, запаздывание с федеральным регулированием безвозмездного перераспределения собственности между различными уровнями власти также определялось не просто недоработками федеральных чиновников, но и технической и политической сложностью данного процесса, его высокой конфликтностью. Так, в сфере здравоохранения разделение между различными уровнями власти полномочий по оказанию первичной и специализированной медико-санитарной помощи чрезвычайно осложнило вопросы перераспределения собственности, поскольку данные виды медицинской помощи обычно оказывались в рамках одних и тех же учреждений. Что касается сосредоточения всех форм социального обеспечения и социальной защиты населения на региональном уровне, то это требовало изъятия из муниципальной собственности, в том числе, и тех объектов, которые были построены при активном участии населения и с привлечением его средств. В целом также неочевидно, что механизм безвозмездной передачи собственности вписывается в принятую в России правовую конструкцию отношений собственности.

Обозначенные проблемы стали поводом для принятия в конце 2005 года корректив в ход реформы местного самоуправления. Поправки, принятые в сентябре 2005 года в Закон № 131-ФЗ, установили переходный период до 1 января 2009 г. Однако поло-

жения указанного Федерального закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться с 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете.

Кроме того, существенные изменения были внесены в механизмы финансового выравнивания. Изначально Законом № 131-ФЗ, а также поправками в БК РФ предполагалось, что дотации как муниципальным районам и городским округам, так и поселениям должны выделяться в первую очередь на выравнивание бюджетной обеспеченности. Лишь на протяжении некоторого времени ограниченная и все более снижающаяся часть дотаций может выделяться на покрытие разницы между фактическими либо прогнозируемыми доходами и расходами. В соответствии с принятыми поправками применительно к поселениям вся сумма дотаций в течение переходного периода может распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. Применительно к муниципальным районам и городским округам, где соответствующая доля должна снизиться с 40% в 2006 г. до 20% в 2008 г., также установлена новая шкала: с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов в 2006 г. может распределяться 100% дотаций из регионального фонда финансовой поддержки, в 2007 г. – 80%, в 2008 г. – 50%.

Содержащееся в Законе № 131-ФЗ требование о безвозмездной передаче собственности вслед за перераспределением полномочий сохраняется, однако срок передачи собственности был перенесен на 1 января 2008 г. В течение переходного периода до регистрации права собственности на данное имущество органы власти соответствующего уровня вправе безвозмездно использовать это имущество для исполнения своих полномочий.

Наряду с процессами регионализации реформа 2005 – 2006 гг. характеризовалась внесением достаточно существенных изменений в ее концептуальные основы на федеральном уровне. Наибольшую роль с этой точки зрения сыграл Закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий" (далее в тексте – Закон № 199-ФЗ). Можно отметить следующие изменения, внесенные им в концепцию реформы.

Во-первых, одним из базовых положений концепции муниципальной реформы являлось четкое разграничение вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Закон № 199-ФЗ, формально не нарушая этого принципа, по сути привел к существенному размыванию данного разграничения. Так, за поселениями в соответствии с данным законом были сохранены либо дополнительно закреплены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, для развития физической культуры и массового спорта, для развития местного tradi-

ционного народного художественного творчества; содействие в развитии сельскохозяйственного производства; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью. В то же время на уровне муниципальных районов были добавлены такие вопросы местного значения, как организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью, а также создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, входящих в состав муниципального района; обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта и т.п.

Очевидно, что если, например, в случае библиотечного обслуживания населения еще возможно провести разграничение между межпоселенческими и поселенческими библиотеками (хотя в законодательстве подобного разделения не проводится), то в большинстве других вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным.

Во-вторых, неопределенность в разграничении полномочий ставит под вопрос и еще одно концептуальное положение муниципальной реформы: собственность должна следовать за полномочием. В условиях неопределенности в разграничении полномочий неизбежно возрастает и неясность в вопросе разграничения имущества между районным и поселенческим уровнем. Другими словами, на практике этот вопрос будет приобретать все более политический характер, хотя Закон № 199-ФЗ стремится урегулировать определенную процедуру взаимодействия различных заинтересованных в данном процессе сторон. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ, не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом № 199-ФЗ.

В-третьих, изначальная концепция реформы строилась на четком разграничении вопросов местного значения и переданных государственных полномочий с точки зрения источников финансирования, степени свободы в организации решения соответствующих вопросов и т.п. Закон № 199-ФЗ и в данном случае смягчил концептуальную жесткость муниципального законодательства, установив, что в случаях, предусмотренных законодательством, муниципальные образования могут исполнять и не переданные им государственные полномочия – так сказать, в инициативном порядке. Самим Законом № 199-ФЗ органам местного самоуправления было дано право устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Законом № 199-ФЗ были предусмотрены и дополнительные меры, направленные на упрощение изначально предусмотренных механизмов внедрения муниципальной реформы, в частности, были смягчены требования к регистрации муниципального имущества. В то же время само по себе принятие в самом конце 2005 г. поправок в базовые законы, регулирующие разграничение полномочий, вступающих в силу с 1 января 2006 г., неизбежно вызывает дополнительную дезорганизацию при реализации му-

ниципальной реформы и усиливает проблему необеспеченности муниципальных полномочий финансовыми источниками.

В целом изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообразности, которые породил Закон № 131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции достаточно хаотическими, концептуально не выверенными шагами под воздействием тех или иных групп интересов, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем.

Еще одним важным фактором, воздействующим на правовое поле, в рамках которого осуществляется реализация муниципальной реформы, явилось принятие Закона от 27 декабря 2005 г. № 198-ФЗ, внесшего изменения в Бюджетный кодекс РФ. Обсуждение данных поправок в Бюджетный кодекс происходило достаточно длительное время, поэтому данный закон напрямую не связан с откладыванием муниципальной реформы, хотя формально внесенные изменения в основном затрагивают период 2006–2008 гг. Принятые поправки в первую очередь отразили дискуссию по двум принципиальным вопросам межбюджетных отношений, важность которых далеко не ограничивается трехлетним переходным периодом.

С одной стороны, регионы, в состав которых входят наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования, были недовольны чересчур "либеральным" подходом к установлению отрицательного трансферта. Бюджетный кодекс предусматривал возможность установления подобного трансферта только для муниципальных образований, уровень бюджетной обеспеченности в которых более чем вдвое превышал средний уровень по субъекту Федерации; при этом изыматься могло не более 50% подобного превышения. Принятые поправки снизили планку установления отрицательного трансферта до уровня 1,3 от средней по субъекту Федерации бюджетной обеспеченности, оставив без изменений максимальный уровень изъятия – 50%. Последнее является чрезвычайно важным решением, поскольку в ходе дискуссии предлагалось повысить данный уровень до 75 и даже до 100%, что чрезвычайно негативно повлияло бы на стимулы к наращиванию налоговой базы в подобных муниципальных образованиях.

С другой стороны, возник вопрос о мотивации к росту бюджетных доходов в муниципальных образованиях – получателях финансовой помощи. Возможность ежегодной замены финансовой помощи нормативами отчислений от подоходного налога, которая ранее предусматривалась Бюджетным кодексом, не решала данную проблему. В результате было высказано предложение предоставить субъектам Федерации право по согласованию с муниципальными образованиями закреплять за ними в счет финансовой помощи нормативы отчислений от любых налогов, зачисляемых в региональный бюджет, на среднесрочную перспективу. Если первая часть данного предложения – расширение круга доходных источников, отчисления от которых могут закрепляться за муниципальными образованиями в счет финансовой помощи, – полностью нашла отражение в принятых поправках, то вопрос о возможности закрепления налоговых отчислений на срок более одного года остался не до конца ясным.

Законодательно установлено, что нормативы отчислений должны закрепляться на срок *не менее одного года*, никаких дополнительных пояснений принятые поправки

не содержат. Тем самым возможность формирования у муниципалитетов – получателей финансовой помощи стимулов к наращиванию налоговой базы осталась под вопросом.

В целом, можно выделить следующие важные тенденции, зародившиеся в 2005 – 2006 гг., которые будут оказывать существенное влияние на дальнейший ход муниципальной реформы:

- регионализация хода муниципальной реформы, значительные региональные различия при стремлении многих региональных руководителей создать у федерального центра впечатление о полномасштабном внедрении реформы;
- отступление от концептуальных основ муниципальной реформы на федеральном уровне, адаптация реформы как к потребностям практики, так и к лоббистскому давлению регионов;
- стремление федерального центра обеспечить муниципальным образованиям адекватное финансирование их полномочий, которое будет постоянно наталкиваться на ограничения выбранной концепции муниципальной реформы.

Принимая во внимание серьезность возникших в ходе муниципальной реформы финансовых и институциональных проблем, решение которых во многом относится к компетенции федеральных и региональных органов власти, отметим, тем не менее, что у муниципальных образований имеются внутренние возможности повышения их финансовой обеспеченности. В любом случае вопрос о саморазвитии и поиске внутренних экономических источников как важнейшем факторе повышения конкурентоспособности остается актуальным при любом сценарии развития реформы. Выделим основные направления, в которых могут действовать органы местного самоуправления.

1. Повышение налоговых поступлений в местные бюджеты за счет улучшения налогового администрирования и оптимизации муниципальной налоговой политики.

Статьей 1 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц" плательщиками налогов на имущество физических лиц определены физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Объектами налогообложения признаются жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения (статья 2 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 "О налогах на имущество физических лиц"). При этом в соответствии со статьей 219 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности на здания, сооружения и другое вновь создаваемое недвижимое имущество, подлежащее государственной регистрации, возникает с момента такой регистрации. Таким образом, без свидетельства о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество физическое лицо не может быть признано плательщиком налога по данному имуществу. В связи с этим многие потенциальные налогоплательщики данного налога не подают заявления на регистрацию права собственности на недвижимое имущество и, соответственно, не уплачивают налог по указанному имуществу, что приводит к значительным потерям местных бюджетов.

Таким образом, увеличение поступлений земельного налога и налога на имущество физических лиц возможно за счет активизации мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества и привлечения их к налогообложению, а также путем содействия в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физическими лицами. При этом немаловажным условием успешности реализации данных мер является установление экономически обоснованных (не завышенных) налоговых ставок местных налогов.

Кроме того, проблема обеспечения полноты учета собственников недвижимости может решаться и путем использования предоставленной законодательством возмож-

ности привлечения граждан к административной ответственности. Так, статьей 19.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за несоблюдение собственником, арендатором или иным пользователем установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним в виде административного штрафа в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Важным фактором повышения собираемости местных налогов является сокращение и ликвидация недоимки. С этой целью рекомендуется создание координационной комиссии с участием работников администрации и налоговых органов. При этом основными направлениями работы комиссии должны стать:

- анализ состояния платежной дисциплины предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;
- разработка мер по недопущению недоимки в местный бюджет по местным налогам, а также другим закрепленным доходным источникам;
- разработка предложений по реструктуризации недоимки по налогам и сборам в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации, включая установление сроков и разработку поэтапных мероприятий по ее сокращению.

Повышение налоговых доходов возможно посредством оптимизации предоставления налоговых льгот. Органам местного самоуправления целесообразно регулярно проводить оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности, а также предусмотреть введение процедуры запрета по рассмотрению проектов решений, предусматривающих предоставление и пролонгацию налоговых льгот без соответствующей оценки.

При этом критериями оценки эффективности предоставления налоговых льгот должны быть:

- обеспечение экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в расширении приоритетных для муниципальных образований направлений хозяйственной деятельности и стимулирование участия в реализации программ социально-экономического развития муниципального образования;
- создание необходимых экономических условий для развития инновационной и инвестиционной деятельности;
- создание благоприятных экономических условий для деятельности предприятий, применяющих труд социально незащищенных категорий населения.

Кроме того, рекомендуется в случае необходимости использовать практику замены предоставления налоговых льгот либо адресным финансированием с отражением в расходной части местного бюджета, либо предоставлением инвестиционного налогового кредита.

2. Повышение неналоговых доходов местных бюджетов.

Поступления от использования муниципального имущества в значительной степени зависят от полноты и систематизации сведений о его наличии и использовании. В этой связи органам местного самоуправления необходимо регулярно осуществлять следующие мероприятия:

- проведение инвентаризации имущества, находящегося в муниципальной собственности, с целью выявления неиспользованного (бесхозного) и установления направления эффективного его использования;

- определение и утверждение перечня сдаваемого в аренду имущества с целью увеличения доходов, получаемых в виде арендной платы или иной платы за сдачу во временное владение и пользование;
- выявление неиспользуемых основных фондов бюджетных учреждений и принятие соответствующих мер по их продаже или сдаче в аренду;
- установление перечня имущества, подлежащего передаче под залог, в доверительное управление и расчет объемов доходов, поступающих в бюджет;
- утверждение программы приватизации муниципального имущества и поступления средств в бюджет;
- осуществление учета доходов по акциям, другим формам участия в капитале, в том числе от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

Для повышения поступлений в местные бюджеты части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, необходимо:

- принять нормативные правовые акты о порядке и размерах зачисления в бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий;
- внедрять методы бюджетирования в управлении хозяйственной деятельностью муниципальных унитарных предприятий, направленные на увеличение прибыли;
- установить контроль со стороны органа местного самоуправления за формированием и расходованием резервных фондов муниципальных унитарных предприятий, использованием амортизационных отчислений.

В целях мобилизации доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности рекомендуется предусмотреть установление заданий по объемам привлечения дополнительных средств муниципальными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, без ущерба размеру и качеству услуг, предоставляемых населению бесплатно. При этом важным фактором должен явиться консолидированный учет доходов бюджетных учреждений из всех источников финансирования, включая доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и осуществление покрытия расходов бюджетных учреждений за счет всех их доходов. В этой связи органам местного самоуправления рекомендуется регламентировать установление цен, расценок и тарифов по предоставляемым платным услугам бюджетных учреждений.

Наконец, важным источником неналоговых доходов местных бюджетов являются поступления от продажи муниципальной собственности, в том числе земельных участков. При этом размер поступлений будет во многом зависеть от качества оценки имущества и прозрачности процедуры его реализации. В практике проведения торгов и аукционов нередки случаи, когда заинтересованные покупатели оплачивают услуги оценщиков с целью предоставления последними в органы местного самоуправления заведомо ложной информации, содержащей заниженную стоимость выставляемых на торги объектов муниципальной недвижимости или земельных участков.

3. Использование заемных средств в реализации муниципальных инфраструктурных проектов, а также привлечение финансовых ресурсов частных инвесторов.

При самостоятельной реализации муниципальных инфраструктурных проектов целесообразно использовать заемные средства. При этом привлечение кредитных ресурсов необходимо осуществлять по наиболее выгодным условиям их предоставления,

используя практику проведения конкурсов среди кредитных организаций. Также рекомендуется использовать муниципальные ценные бумаги, как источники финансирования инфраструктурных проектов. Очевидно, что это имеет ряд преимуществ перед заемными средствами в кредитных организациях, в том числе по стоимости выплат, срокам погашения, срокам уплаты процентов за пользование заемными средствами, регистрации активов и оформлению гарантированного обеспечения.

В последнее время все больше говорят о необходимости реализации комплексного подхода к решению инфраструктурных проблем территорий. В этом отношении эффективным механизмом привлечения капитала является государственно-частное партнерство (для муниципалитетов – муниципально-частное партнерство (МЧП)), суть которого состоит в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных или муниципальных объектов, то есть когда частный бизнес сам осуществляет строительство государственного/муниципального объекта за счет собственных средств. При этом компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы.

В процессе реализации МЧП от органов местного самоуправления потребуется проведение ряда мероприятий:

- первичное согласование интересов, определение приоритетной повестки;
- фиксация приоритетов в программном документе, который должен иметь стратегический характер, продолжительный срок действия (3 – 5 лет и более). Также необходимо, чтобы в нем были установлены конкретные сроки и ответственные органы. Кроме того, программный документ должен быть подкреплен целым рядом подзаконных регламентов со строгим порядком их реализации;
- формирование конкретных проектов на основе программного документа, но в полном соответствии с законом, который устанавливает, в том числе, порядок проведения конкурсов и т.п.;
- фиксация результатов в договорах, имеющих специфическую судебную защиту.

В организационном плане механизм МЧП потребует создания агентств (корпораций) муниципального развития, которые будут являться администраторами программ, непосредственно осуществляя разработку стратегических документов развития территорий, подготовку бизнес-планов местных инвестиционных проектов, поиск инвесторов и т.д.

Внедрение механизма МЧП позволит качественно улучшить взаимодействие муниципальных органов власти и бизнеса, обеспечит более эффективное использование бюджетных ресурсов и исполнение властных полномочий, что в конечном итоге приведет к повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности муниципальных образований.

4. Оптимизация расходов местных бюджетов.

Важнейшим направлением совершенствования системы управления бюджетными расходами является внедрение в бюджетный процесс принципов бюджетирования,

ориентированного на результат. В рамках внедрения указанных принципов важными факторами являются:

- создание системы учета потребности в предоставляемых услугах муниципального образования;
- оценка и анализ причин отклонений утвержденных годовых показателей расходов от фактических затрат в результате исполнения местного бюджета за три предшествующих года;
- внедрение механизмов формирования расходной части бюджета, обеспечивающих взаимоувязку объемов бюджетного финансирования с системой мер, направленных на достижение заданных результатов;
- стимулирование органов управления, их структурных подразделений к поиску резервов повышения эффективности бюджетных расходов;
- создание системы мониторинга и результативности оказываемых бюджетных услуг для оценки качества работы учреждений бюджетной сферы и оценки эффективности бюджетных расходов на основе анализа степени достижения конечных результатов;
- утверждение стандартов качества предоставления бюджетных услуг по их видам и порядка оценки соответствия качества фактически предоставляемых бюджетных услуг установленным стандартам;
- проведение инвентаризации действующих нормативных правовых актов с точки зрения наличия стандартов качества предоставления бюджетных услуг.

При этом для усиления роли показателей количества и качества бюджетных услуг в бюджетном планировании органам местного самоуправления необходимо провести инвентаризацию бюджетных услуг, по результатам которой определить их оптимальный перечень. Кроме того, в муниципальных образованиях целесообразно регулярно организовывать проведение опросов среди жителей с целью выявления предпочтений, определения приоритетов в структуре бюджетных услуг, а также для осуществления оценки результатов деятельности учреждений бюджетной сферы и муниципальных органов управления.

В целях формирования расходной части местного бюджета, обеспечивающей зависимость между количеством и качеством бюджетных услуг, с одной стороны, и объемом бюджетных расходов на их предоставление – с другой, рекомендуется использовать новые формы финансирования бюджетных услуг:

- нормативно-целевое финансирование, представляющее собой возмещение бюджетным учреждениям расходов на оказание конкретных услуг конкретным категориям потребителей по установленным единым нормативам. В этой связи финансирование будет поставлено в зависимость от объема оказанных услуг учреждением, а не от штата, расходов на эксплуатацию и закупку материалов;
- субсидирование потребителя, включающее перевод льгот в форму адресных видов помощи (ваучеров, талонов, субсидий или компенсаций), сохраняющей свободу потребительского выбора, но ограничивающей возможность нецелевого использования выделенных средств;
- социальный заказ (договорное финансирование), являющийся способом удовлетворения социальных нужд путем заключения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в социальной сфере на основе и во исполнение целевых социальных программ. При этом органы местного

самоуправления в пределах своей компетенции могут оказывать некоммерческим организациям экономическую поддержку, содействие и помощь, в том числе материальную, техническую и финансовую, при условии установления социального заказа на выполнение муниципальных услуг на конкурсной основе;

- финансирование дополнительно установленных индивидуальных заданий бюджетным учреждениям при осуществлении сметного финансирования.

Внедрение новых форм финансирования позволит повысить ответственность за качество предоставления бюджетных услуг, обеспечит концентрацию предоставления большего объема услуг у наиболее эффективных поставщиков, а в перспективе - повысит конкурентность их предоставления путем привлечения новых поставщиков, включая организации частной формы собственности.

Одним из существенных резервов экономии средств местных бюджетов является межмуниципальная кооперация, которая подразумевает объединение усилий нескольких муниципальных образований по совместному предоставлению гражданам муниципальных услуг. Правовые основы сотрудничества муниципальных образований, как субъектов гражданских отношений, установлены главами 5 и 27 Гражданского кодекса Российской Федерации и главой 9 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Объединение усилий муниципальных образований целесообразно для решения крупных хозяйственных проблем, вопросов предоставления социальных услуг, требующих значительных финансовых и материальных ресурсов, например:

- управление объектами водоснабжения, водоотведения, электроснабжения, подачи газа, местным общественным транспортом;
- организация содержания дорог, сбора, вывоза, утилизации и переработки твердых бытовых и промышленных отходов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронений;
- оказание медицинских услуг;
- предоставление дошкольного и общего среднего образования;
- создание межмуниципальных средств массовой информации и. т.д.

Межмуниципальное сотрудничество для решения вопросов местного значения может осуществляться путем создания межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью или некоммерческих организаций для решения вопросов местного значения.

В ряде отраслей возможно совместное финансирование учреждений, служб или предоставление муниципальной услуги другим муниципальным образованиям. Например, в сфере образования можно осуществлять совместное содержание детских оздоровительных лагерей, учреждений дополнительного образования; в здравоохранении – родильных домов, поликлиник, станций скорой медицинской помощи и т.п.

Такой подход позволит муниципальным образованиям соблюсти взаимный интерес путем максимальной загрузки имеющихся муниципальных учреждений, получая при этом финансовые средства из соответствующих бюджетов, с одной стороны и, избегая необходимости расходования бюджетных средств на строительство новых муниципальных учреждений – с другой.