

ФИНАНСОВАЯ, НАЛОГОВАЯ И ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНАЯ ПОЛИТИКА

УДК 336.13
ББК 65.261.55

А.П. КИРЕЕНКО

*проректор по научной работе
Байкальского государственного университета экономики и права,
доктор экономических наук, профессор, г. Иркутск
e-mail: kireenko-ap@isea.ru*

Т.В. СОРОКИНА

*кандидат экономических наук, доцент
Байкальского государственного университета экономики и права,
г. Иркутск
e-mail: natvros@mail.ru*

ВОЗМОЖНОСТИ СТРУКТУРНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ В МУНИЦИПАЛЬНОМ БЮДЖЕТНОМ СЕКТОРЕ

Рассматриваются основные факторы, влияющие на изменение состава и структуры бюджетного сектора в муниципальных образованиях. Определено влияние межбюджетных отношений на финансовое обеспечение и развитие муниципальных учреждений в условиях реформирования.

Ключевые слова: бюджетный сектор; реструктуризация; муниципальные образования; муниципальные учреждения; межбюджетные отношения; местные бюджеты.

A.P. KIREENKO

*Vice-Rector for Research, Doctor of Economics, Professor,
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: kireenko-ap@isea.ru*

T.V. SOROKINA

*PhD in Economics, Associate Professor,
Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk
e-mail: natvros@mail.ru*

POSSIBILITIES OF STRUCTURAL CHANGES IN MUNICIPAL BUDGETARY SECTOR

The article studies main factors influencing the change of composition and structure of the budgetary sector in municipalities. The authors determine the influence of interbudgetary relations on financial security and development of municipalities in the conditions of reforming.

Keywords: budgetary sector; re-structuring; municipalities; municipal organizations; interbudgetary relations; local budgets.

Реструктуризация бюджетного сектора региона происходит в настоящее время в результате изменения структурного состава государственных и муниципальных учреж-

дений. С одной стороны, это связано с перераспределением расходных полномочий органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в различных отраслях

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-60 (шифр заявки 6.3132.2011) «Разработка методологических подходов к оценке эффективности мер налогового и таможенного регулирования», реализуемого в рамках государственного задания на выполнение работ (оказание услуг).

социальной сферы, например в здравоохранении. С другой стороны, идет процесс преобразования правового статуса учреждений [6; 7] путем изменения их типа на казенное, бюджетное или автономное.

Очевидно, что совершенствование внутрирегиональной структуры бюджетного сектора должно быть направлено на повышение качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг при условии обеспечения эффективности бюджетных расходов, в том числе за счет сокращения внутренних издержек учреждений и расширения возможностей привлечения ими внебюджетных источников [2, с. 20–52; 3, с. 362–364; 4, с. 6–10]. Вместе с тем, обозначенные результаты на муниципальном уровне достижимы только при определенных параметрах финансовой самостоятельности как органов местного самоуправления, так и граждан — потенциальных потребителей услуг, проживающих на соответствующей территории.

Принимая во внимание совокупные финансовые возможности муниципальных образований как признак развития социальной сферы, следует выделить некоторые ключевые факторы, влияющие на реструктуризацию бюджетного сектора. Во-первых, это формат организации межбюджетных отношений в рамках субфедеральной бюджетной системы как основа финансового обеспечения муниципальных учреждений. Во-вторых, базовые условия социально-экономического развития муниципалитетов. В-третьих, качество управления муниципальными финансами.

Рассматривая межбюджетные отношения как взаимоотношения органов власти разных уровней по разграничению расходных и доходных полномочий, установлению отчислений от некоторых налогов и сборов, а также перераспределению денежных средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой, необходимо отметить направленность всех форм межбюджетного взаимодействия на реализацию обязательств публично-правовых образований, создание условий для предоставления гражданам равных возможностей на всей территории страны в получении бюджетных услуг соответствующего объема и качества.

Финансовую самостоятельность органов местного самоуправления с позиции фор-

мирования доходных полномочий в сложившейся в Российской Федерации системе межбюджетного регулирования обеспечивают такие инструменты, как закрепление налогов за определенным уровнем бюджетной системы, а также полномочий по их взиманию за соответствующим уровнем власти; установление возможности получения неналоговых доходов в виде доходов от использования имущества; утверждение нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта РФ или муниципального района).

В процессе многоканального перераспределения денежных средств в бюджетной системе региона всегда возникает выбор соотношения между объемом средств, передаваемых в местные бюджеты в форме отчислений от налогов, и объемами средств, перечисляемых через фонды финансовой поддержки, который определяется компромиссом между эффективностью и равномерностью распределения бюджетных ресурсов. Наряду с этим низкая результативность контроля над использованием бюджетных средств [8] в условиях высокой централизации реализуемой в России модели бюджетного федерализма способствовала значительному увеличению доли целевых межбюджетных трансфертов, что стало существенно ограничивать самостоятельность муниципальных образований в выборе приоритетов социально-экономического развития своих территорий (табл. 1). В результате масштабного перераспределения субсидий и субвенций значительная часть инвестиций, осуществляемых на муниципальном уровне в рамках модернизации образования и здравоохранения, финансируется за счет федерального и региональных бюджетов. Поэтому увеличение доли безвозмездных поступлений напрямую влияет на финансовое обеспечение и развитие социальной сферы муниципального бюджетного сектора.

Снижение фискальной автономии муниципалитетов как по доходам, так и по расходам [1, с. 202–203; 5, с. 29–30] свидетельствует о недостаточности бюджетных ресурсов для решения всех вопросов местного значения. По результатам исполнения консолидированного бюджета РФ за последние десять лет произошло прямое замещение налоговых

доходов муниципальных бюджетов межбюджетными трансфертами, поскольку безвозмездные поступления от других бюджетов увеличились с 26,7% в 1999 г. до 60,3% в 2011 г., а доля налоговых доходов уменьшилась с 69,7% в 1999 г. до 30% в 2011 г.

Таблица 1

Динамика структуры безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов Иркутской области за 2007–2012 гг., %

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (план)
Безвозмездные поступления	50,5	51,7	55,9	56,1	58,2	55,3
В том числе:						
дотации	12,9	10,4	10,4	9,8	14,3	9,9
субсидии	11,7	15,0	15,9	16,5	16,8	5,2
субвенции	25,4	22,0	23,2	21,3	21,7	37,1
иные межбюджетные трансферты	0,0	2,5	3,7	4,1	4,1	1,7

Источник: [9].

Анализ изменений в сфере расходных полномочий и доходных источников муниципалитетов в целом характеризует соотношение доходов и расходов в структуре консолидированного бюджета Иркутской области в сторону значительного доминирования регионального бюджета в течение последних четырех лет (табл. 2).

Таблица 2

Динамика структуры консолидированного бюджета Иркутской области, %

Год	Бюджет субъекта РФ		Местные бюджеты	
	Доходы	Расходы	Доходы	Расходы
2007	54,8	56,3	45,2	43,7
2008	55,6	55,4	44,4	44,6
2009	77,4	76,1	22,6	23,9
2010	74,8	74,6	25,2	25,4
2011	74,7	74,8	25,3	25,2
2012 (план)	74,9	75,0	25,1	25,0

Источник: [9].

Сложившиеся тенденции обусловлены такими характеристиками внутрирегионального межбюджетного регулирования, как значительная социально-экономическая дифференциация муниципальных образований и неравномерность распределения налогооблагаемой базы; высокая дотационность мес-

тных бюджетов (табл. 3), в связи с чем наибольшую часть доходов составляют безвозмездные перечисления, а также отсутствие стимулов органов местного самоуправления к развитию своих территорий и увеличению налогового потенциала.

Таким образом, лишь четвертая часть всей бюджетной системы региона представляет собой сферу реальных возможностей органов местного самоуправления по обеспечению своих обязательств в бюджетном секторе. Реструктуризация муниципальных учреждений оказывает определенное влияние на объем и структуру доходов и расходов местных бюджетов, поскольку на муниципальном уровне сосредоточено достаточное количество полномочий.

Таблица 3

Распределение количества муниципальных образований Иркутской области по группам дотационности в 2010–2012 гг.

Группа	2010	2011	2012	Доля межбюджетных трансфертов за исключением субвенций в собственных доходах муниципальных образований
1	3	2	1	Меньше 10%
2	5	6	5	Больше 10%
3	23	26	25	Больше 30%
4	11	8	11	Больше 70%

Составлено по данным: [9].

Сопоставление позиций основных типов муниципальных образований: городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений свидетельствует о значительных различиях в финансовой автономии и сбалансированности их бюджетов.

В наиболее благоприятном положении находятся городские округа, которые относятся, в основном, к первой и второй группам. Муниципальные районы и подавляющая часть поселений составляют третью и четвертую группы дотационности. Вследствие существенной взаимосвязи процесса реструктуризации муниципальных учреждений с основными параметрами социально-экономического развития соответствующей территории имеют место определенные тенденции в распределении количества казенных, бюджетных и автономных учреждений по городским округам и муниципальным районам (табл. 4).

**Состав и структура муниципальных учреждений
в разрезе городских округов и муниципальных районов Иркутской области
по состоянию на 1 января 2012 г.**

Муниципальные учреждения	Городские округа		Муниципальные районы		Всего	
	Количество	Удельный вес, %	Количество	Удельный вес, %	Количество	Удельный вес, %
Бюджетные	625	40,3	925	59,7	1 550	100,0
Автономные	58	69,0	26	31,0	84	100,0
Казенные	78	5,1	1 442	94,9	1 520	100,0
<i>Всего</i>	761	24,1	2 393	75,9	3 154	100,0

Составлено по данным: [9].

Исследование состава и структуры различных типов учреждений бюджетного сектора Иркутской области свидетельствует о том, что в городских округах большинство учреждений — бюджетные, а в муниципальных районах — казенные. Перевод в автономные учреждения наиболее активно происходит в городских округах.

Такое соотношение объясняется низкой бюджетной обеспеченностью муниципальных районов, городских и сельских поселений, а также невысоким уровнем доходов населения данных территорий. Тем самым ограничены возможности учреждений в получении достаточного объема бюджетных средств для выполнения своих обязательств и в мобилизации внебюджетных средств за счет предоставления населению платных услуг.

Существенное влияние на финансовое обеспечение бюджетного сектора оказывает качество управления муниципальными финансами на основе программно-целевого метода. Реализация муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов позволяет решить такие проблемы реализации реформы бюджетного процесса в муниципальных образованиях Иркутской области, как отсутствие четкой взаимосвязи между внедряемыми инструментами бюджетирования, ориентированного на результат; ограниченность системы текущего мониторинга местных бюджетов и финансового состояния муниципальных учреждений; неготовность специалистов отраслевых департаментов социальной сферы к применению инструментов среднесрочного бюджетного планирования.

Отсутствие объективных критериев финансовой оценки объема бюджетных ресурсов,

необходимых для обеспечения расходных обязательств органов местного самоуправления, негативно отражается на всех стадиях муниципального бюджетного процесса, снижает объективность распределения межбюджетных трансфертов, например дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, и качество бюджетных услуг. Использование в механизме межбюджетного регулирования большого количества субсидий и субвенций сопровождается безинициативностью органов местного самоуправления в выборе направлений территориального развития и увеличением издержек на администрирование целевых трансфертов.

Решить эти проблемы возможно путем создания стимулов для повышения качества управления муниципальными финансами и расширения финансово-бюджетной самостоятельности муниципальных образований на основе института муниципальных резервных фондов, предоставления дополнительных полномочий по налоговым доходам местных бюджетов, увеличения объемов дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и формирования регионального Фонда развития муниципальных образований.

Наряду с этим необходимо упорядочить процедуры контроля над эффективным использованием денежных средств в бюджетном секторе муниципальных районов, городских округов и поселений, а также и в сфере перераспределения межбюджетных трансфертов, включая изменения в механизме софинансирования расходов местных бюджетов.

Реализовать комплексный подход по обеспечению финансовой результативности процесса трансформации типов муниципаль-

ных учреждений наиболее целесообразно на основе долгосрочной Концепции развития межбюджетных отношений в Иркутской области, разработанной с учетом итоговых показателей оценки эффективности межбюджетных отношений в регионе.

Список использованной литературы

1. Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации / В.Э. Григоров, Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов; под общ. ред. Н.Б. Косаревой. М., 2009.
2. Вифлеемский А.Б. Закон о монетизации бюджетной сферы: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в вопросах и ответах. М.; Воронеж, 2011.
3. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами. М., 2005.
4. Нестеров В.И. Особенности финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений в период реформирования их правового статуса. М., 2012.
5. Николаев В.А. Теория и практика распределения налоговых полномочий в Российской Федерации // Финансы. 2011. № 11. С. 29–32.
6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон РФ от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
7. О реализации отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений в отношении государственных учреждений Иркутской области: закон Иркутской области от 29 нояб. 2010 г. № 114-оз [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
8. Овсянников Л.Н. О показателях результатов государственного финансового контроля Федерации // Финансы. 2011. № 10. С. 55–60.
9. Официальный сайт Министерства финансов Иркутской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gfu.ru>.

Referenses

1. Analiz vliyaniya reformy mestnogo samoupravleniya i reformy mezhbyudzhetsykh otnoshenii na finansovoe sostoyanie munitsipal'nykh obrazovaniy Rossiiskoi Federatsii / V.E. Grigorov, D.V. Zhigalov, L.V. Pertsov; pod obshch. Red. N.B. Kosarevoi. M., 2009.
2. Vifleeemskii A.B. Zakon o monetizatsii byudzhetnoi sfery: Federal'nyi zakon ot 08.05.2010 № 83-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii» v voprosakh i otvetakh. M.; Voronezh, 2011.
3. Lavrov A.M. Byudzhetsnaya reforma v Rossii: Ot upravleniya zatratami k upravleniyu rezul'tatami. M., 2005.
4. Nesterov V.I. Osobennosti finansovo-khozyaistvennoi deyatel'nosti gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii v period reformirovaniya ikh pravovogo statusa. M., 2012.
5. Nikolaev V.A. Teoriya i praktika raspredeleniya nalogovykh polnomochii v Rossiiskoi Federatsii // Finansy. 2011. № 11. S. 29–32.
6. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii: feder. zakon RF ot 8 maya 2010 g. № 83-FZ [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant Plyus».
7. O realizatsii otdel'nykh polozhenii Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii v otnoshenii gosudarstvennykh uchrezhdenii Irkutskoi oblasti: zakon Irkutskoi oblasti ot 29 noyab. 2010 g. № 114-oz [Elektronnyi resurs]. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tant Plyus».
8. Ovsyannikov L.N. O pokazatelyakh rezul'tatov gosudarstvennogo finansovogo kontrolya Federatsii // Finansy. 2011. № 10. S. 55–60.
9. Ofitsial'nyi sait Ministerstva finansov Irkutskoi oblasti [Elektronnyi resurs]. URL: <http://www.gfu.ru>.