

Литвиненко А.В.
доцент
Академии труда
и социальных отношений.
(Москва)

Проблемы сбалансированности бюджетов муниципальных образований Московской области

Принцип сбалансированности бюджета - один из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации.

Сбалансированность бюджета предполагает полное соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Одной из основных целей составления бюджета муниципального образования является обеспечение соответствия расходов бюджета его доходам. Поэтому бюджет муниципального образования должен быть максимально сбалансированным по доходам и расходам.

Несбалансированность бюджета может выражаться в виде превышения доходов над расходами (профицит бюджета) и превышением расходов над доходами (дефицит бюджета). Возможности устранения профицита и дефицита различны, поскольку определить дополнительные направления расходов бюджета гораздо проще, чем изыскать дополнительные источники доходов. В связи с этим различным является и регулирование профицита и дефицита бюджета.

Профицит бюджета нецелесообразно допускать в принципе, поэтому при обнаружении превышения доходов над расходами бюджета до утверждения бюджета необходимо в первую очередь отказаться от продажи муниципальной собственности, если она предусмотрена проектом бюджета, затем увеличить ассигнования на дополнительное (досрочное) погашение долговых обязательств; муниципального образования. При недостатке указанных мер возможно увеличение расходов бюджета или снижение количества местных налогов либо их ставок.

Бюджетный дефицит - нежелательное явление: его финансирование на основе денежной эмиссии гарантированно ведет к инфляции, с помощью не эмиссионных средств - к росту государственного долга. Тем не менее бюджетный дефицит нельзя однозначно относить к разряду чрезвычайных, катастрофических событий, так как различным может быть качество, природа дефицита. Он может быть связан с решением острых социальных проблем или с необходимостью осуществления крупных вложений в развитие экономики, и тогда дефицит не является отражением кризисного течения, общественных процессов, а скорее становится следствием стремления обеспечить прогрессивные сдвиги в структуре общественного производства.

Бюджетный дефицит возникает вследствие многих причин объективного и субъективного характера. Наиболее часто - из-за невозможности мобилизовать необходимые доходы в результате спада темпов производства, низкой производительности труда и других причин, вызывающих нестабильность экономики, снижение эффективности производства.¹ Причины бюджетного дефицита кроются и в росте расходов без учета финансовых возможностей местных органов власти, в недостаточной целесообразности и эффективности расходов. Отрицательное влияние на

сбалансированность бюджета оказывают инфляция, расшатывание денежного обращения и системы расчетов, нерациональная налоговая и инвестиционно-кредитная политика.

Бюджетный дефицит относится к так называемым отрицательным экономическим категориям типа инфляции, кризиса, безработицы, банкротства, которые, однако, являются неотъемлемыми элементами экономической системы. Более того, без них экономическая система утрачивает способность к самодвижению и поступательному развитию.

Бюджетный дефицит не может служить показателем, характеризующим состояние экономики страны, и бездефицитный бюджет еще не означает экономического благополучия. Сегодня многие экономисты исходят из того, что в период спадов вполне допустим значительный бюджетный дефицит, а небольшой не опасен и может существовать довольно длительное время. Проблемой становится продолжительный значительный и возрастающий дефицит, следствием которого может стать неконтролируемая инфляция;

Выше уже говорилось, что бюджетный дефицит - явление не всегда, негативное. Бюджетная несбалансированность может быть даже полезной с точки зрения стабилизации экономики. К примеру, планируемое расхождение между доходами и расходами местного бюджета, может использоваться, как средство борьбы с инфляцией и спадом производства. И наоборот, твердый курс на сбалансированность бюджета потребовал бы повышения налогов и снижения расходов в период спада экономики и в результате привел бы к дальнейшему сокращению совокупного спроса.

Бюджетный кодекс Российской Федерации (ст. 92.1) регламентирует условия, противодействующие возникновению дефицита местных бюджетов, определяет его границы. Дефицит местного бюджета не должен превышать 10 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений:

За каждым бюджетным уровнем законодательством закреплены свои источники финансирования-дефицита бюджета.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть:

- разница между средствами, поступившими: от размещения муниципальных ценных бумаг, номинальная стоимость которых указана в валюте Российской Федерации, и средствами, направленными на их погашение;
- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием кредитами кредитных организаций в валюте Российской Федерации;
- разница между полученными и погашенными муниципальным образованием в валюте Российской Федерации бюджетными кредитами, предоставленными местному бюджету другими бюджетами бюджетной системы Российской Федерации;
- разница между полученными в иностранной валюте от Российской Федерации и погашенными муниципальным образованием бюджетными кредитами, предоставленными в рамках использования целевых иностранных кредитов (заимствований);
- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета в течение соответствующего финансового года; .
- иные источники внутреннего финансирования дефицита местного бюджета.

Следует отметить, что завышение плановых доходов бюджетов муниципальных образований и занижение их плановых расходов не решает проблемы дефицита бюджета,

так как это приводит к систематическому невыполнению плана как по доходам, так и по расходам. В результате постоянно возрастает задолженность местных бюджетов.

Таким образом, не допускается планирование в бюджете в качестве источников покрытия его дефицита каких-либо доходов (за исключением доходов от -продажи имущества и изменение остатков средств на счетах местного бюджета), в том числе предусмотренных в плане мероприятий по повышению доходов бюджета или снижению его расходов.

Если в качестве оснований сокращения дефицита бюджета запланированы мероприятия по повышению доходов бюджета или снижению его расходов, они должны повлечь корректировку соответственно доходной или расходной статей бюджета, а не планироваться в качестве источников покрытия его дефицита.

На протяжении последних пятнадцати лет бюджет Одинцовского муниципального района всегда формировался с дефицитом.

Динамика объема дефицита бюджета Одинцовского муниципального района за последние 5 лет и источники его финансирования представлены в таблице 1.

Таблица 1

Источники финансирования дефицита (тыс. руб.)

Источники финансирования	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
Всего:	249740	341128	43533	819183	489995
Муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг	0	275000	-274000	349000	150000
Кредиты, полученные от кредитных организаций	139000	160000	40000	230000	539995
Бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ	0	0	0	0	0
Продажа земельных участков, находящихся в государстве иной и муниципальной собственности	113453	203114	219413	180439	0
Изменение остатков средств на счетах бюджетов	-2713	-296986	58120	59744	0
Исполнение Муниципальных гарантий			0	0	-200*

Анализ бюджетов ряда других муниципальных образований Московской области подтверждает правильность сделанного вывода о недостаточности доходной базы местных бюджетов для выполнения возложенных на них полномочий, так как практически все бюджеты муниципальных образований Московской области формируются с дефицитом (таб.2).

Таблица 2

Превышение расходов над доходами (дефицит) в разрезе ряда муниципальных образований Московской области (2004-2008гг.) (тыс. руб.)

Название муниципального образования	Дефицит				
	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год
1 .Волоколамский Муниципальный район	18829	20258'	21782	35929	32172
2.Воскресенский муниципальный район	37800	52503	55301	99940	90100
3. Дмитровский муниципальный район	89373	-49786	79132	132099	78225
4.Егорьевский муниципальный	72481	959	41925	41164	65979
5.Истринский муниципальный район	290590	135503	225511	356031	99426
6.Каширский муниципальный район	32820	•41784	44664	65048	52271
7.Клинский муниципальный район	58869	63766	77544	89564	103176
В.Красногорский муниципальный район	199391-	321307	210150	608166	613698
9.Ленинский муниципальный район	133830	392922	424672	357916	418117

10. Люберецкий муниципальный район	81485	97147	38530	167944	430455
------------------------------------	-------	-------	-------	--------	--------

Основными источниками финансирования дефицита бюджета района являлись:

- поступления от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения собственности на землю и имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;
- бюджетные ссуды, полученные от вышестоящего бюджета;
- изменение остатка средств на счетах местного бюджета.

Начиная с 2005 года, в Одинцовском муниципальном районе осуществляется выпуск муниципальных займов как источника покрытия дефицита бюджета.

Муниципальные займы, так называемое долговое финансирование дефицита муниципального бюджета, играют особую роль в мобилизации дополнительных финансовых средств на территории муниципального образования.

Различные направления экономической мысли по-разному относятся к долговому финансированию. Так, представители неоклассического направления, начиная с А. Смита, негативно относятся к долговому финансированию. Они считают, что А. Смит был прав, когда говорил, что дефицитное финансирование — это «улица с односторонним движением, вступив на которую однажды, нельзя повернуть обратно». В результате долгового финансирования уменьшается богатство нации, усугубляется налоговое бремя, что препятствует накоплению капитала.

Современные монетаристы (М. Фридмен, Ф. Кейтен и др.) убеждены в том, что если государство финансирует свои потребности за счет займов на рынке капитала, это ведет к увеличению процентной ставки, а значит, к вытеснению частных инвестиций и резкому сокращению инвестиций. Кроме того, через государственный долг происходит перекладывание экономического бремени на будущие поколения, когда за счет налоговых поступлений в будущем граждане будут вынуждены расплачиваться по долгам государства.

Представители кейнсианского направления, напротив, считают, что в государственных заимствованиях нет ничего страшного. Благодаря им осуществляется распределение налогового бремени во времени, что не так уж плохо, поскольку результатами таких заимствований могут пользоваться несколько поколений, поэтому они и должны нести бремя по их возмещению. Муниципальный долг выступает как источник мобилизации дополнительных ресурсов и увеличения, финансовых возможностей, поэтому муниципальные займы могут являться важным фактором ускорения темпов социально-экономического развития.

Объективная необходимость использования долгового финансирования для удовлетворения потребностей общества обусловлена сегодня многими факторами, прежде всего увеличением расходов местного уровня власти. Между тем доходы местного бюджета всегда ограничены возможностями налогообложения. В этом смысле муниципальный кредит помогает ослабить противоречие между все увеличивающимися потребностями общества и ограниченными средствами муниципалитетов.

Договор муниципального займа заключается путем приобретения юридическим или физическим лицом выпущенных органом местного самоуправления облигаций.

Эмиссия муниципальных облигаций может быть связана только с целью реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования. Выпуск облигаций должен быть обеспечен муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Для создания гарантий такого обеспечения в муниципальном образовании должен существовать залоговый фонд, в состав которого могут входить ликвидные объекты муниципальной собственности и часть финансовых средств местного самоуправления.

Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством. Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год.

Уставом Одинцовского муниципального района (статья 61) предусмотрено, что район вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг в порядке, устанавливаемом Советом депутатов Одинцовского муниципального района в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных актов федеральных органов государственной власти. Соответствующими нормативно-правовыми актами были утверждены Условия эмиссии обращения облигаций внутреннего займа муниципального образования в форме документарных ценных бумаг на предъявителя с фиксированным купонным доходом, Положение о проведении открытого конкурса по определению генерального агента по обслуживанию процедур эмиссии, обращения и погашения выпусков облигаций внутреннего займа муниципального образования «Одинцовский муниципальный район Московской области» и принято Решение об эмиссии облигаций внутреннего займа муниципального образования «Одинцовский муниципальный район Московской области». Общий объем эмиссии облигаций внутреннего займа составил в 2005 году - 275 млн. рублей, в 2007 году - 349 млн. рублей, в 2008 году планируется к выпуску 500 млн. рублей, которые направляются на покрытие дефицита бюджета Одинцовского муниципального района. Агентом по обслуживанию процедур эмиссии, обращения и погашения выпусков облигаций по результатам проведения конкурса был назначен акционерно-коммерческий банк «Росбанк» (ОАО). Срок обращения облигаций - от 1 года до 3-х лет, ставка купонного дохода (проценты годовых) - от 12% до 10%.

Муниципальные заимствования в виде выпуска облигаций имеют ряд преимуществ перед привлечением банковских кредитов:

- более длительные сроки заимствования и более низкая процентная ставка;
- возможность устанавливать частоту выплаты процентного дохода по выпущенным облигациям, отличную от стандартной практики, применяемой при банковском кредитовании;
- возможность биржевого размещения и организации биржевого вторичного рынка выпускаемых ценных бумаг;
- механизм циклических безотзывных офферт на покупку эмитентом собственных облигаций позволяет оперативно использовать благоприятные изменения рыночной конъюнктуры после первичного размещения ценных бумаг;
- расходы на обслуживание займа и оплату услуг организаторов относятся на уменьшение налогооблагаемой прибыли.

В перспективе планируется выпуск муниципальных ценных бумаг на более длительный срок, при этом следует иметь ввиду, что муниципальные займы целесообразно использовать для финансирования капитальных расходов и лишь крайне редко их следует применять для покрытия текущих расходов.

Законодательством Российской Федерации установлен предельный объем муниципального долга. При определении возможного объема эмиссии муниципальных облигаций следует учитывать, что помимо муниципальных облигаций муниципальный долг включает и иные долговые обязательства местных органов власти: кредитные соглашения и договоры, договоры о предоставлении муниципальных гарантий, договоры поручительства муниципального образования по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами, долговые обязательства юридических лиц, переоформленные в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления.

Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Долговые обязательства погашаются в сроки, определенные условиями каждого договора, но в пределах 10 лет.

Муниципальные образования как субъекты гражданского права согласно статье 126 Гражданского кодекса Российской Федерации несут в качестве, заемщиков ответственность по своим обязательствам всем муниципальным имуществом муниципального образования, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности.

Учитывая важность задачи снижения муниципального долга, представляется, что получение муниципальным образованием кредитов, а также выпуск муниципальных займов должны находиться под строгим контролем органа местного самоуправления, который принимает решение об определении условий получения и выпуска, а также о получении и выпуске кредитов, муниципальных займов и принятии иных финансовых обязательств независимо от их размеров.

Поскольку практика осуществления муниципальных заимствований сверх указанных предельных размеров приобрела широкие масштабы, федеральное законодательство предусмотрело в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статья 112) ответственность муниципальных образований за превышение предельных размеров основных параметров, муниципального долга в виде лишения органов местного самоуправления права принятия новых долговых обязательств.

При нарушении муниципальным образованием установленных статьями 107, 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации ограничений размеров муниципального долга представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе назначить ревизию бюджета муниципального образования, а также передать исполнение бюджета муниципального образования под контроль исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и принять иные меры, предусмотренные бюджетным законодательством.

К сожалению, несмотря на то, что муниципальные образования хотя и имеют некоторую практику управления муниципальным долгом, в большинстве из них эта деятельность еще далека от совершенства.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации заложены лишь основы управления муниципальным долгом. В частности, определены понятие и состав долга, установлены ограничения на его размер, ежегодный объем средств на его обслуживание и ежегодный прирост, а также показатели долговой книги.

В то же время следует решить ряд вопросов, касающихся управления долгом, планирования долговых обязательств, принятие управленческих решений, ведение детального учета и управление рисками.

Одним из направлений Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 годах является совершенствование системы управления- региональным и муниципальным долгом. В Концепции отмечается, что в настоящее время необходим переход к управлению долгом как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами также обязательства по просроченной кредитной задолженности.

В связи с этим предполагается определить формы бюджетных обязательств, внедрить новые правила их учета, развивать системы планирования и управления долговыми обязательствами. Предстоит усовершенствовать учет прямых и условных обязательств, управление рисками, соответствующую отчетность, а также систему принятия решений о заимствованиях.

Для - совершенствования системы управления долгом на региональном и муниципальном уровнях Министерством Финансов Российской Федерации предполагается подготовить методические рекомендации, которые будут содержать описание основных процедур управления заимствованиями и учета обязательств, конкретные предложения по управлению долгом.

Достижение сбалансированности местных бюджетов продолжает оставаться основной проблемой муниципальных финансов в России.

При составлении местного бюджета необходимо добиваться, чтобы объем и структура его расходной части соответствовали возможностям муниципального образования по мобилизации финансовых ресурсов в доходную часть.

Потребности муниципальных образований должны выстраиваться в зависимости от доходной базы их бюджетов с учетом ограниченности объемов внешних и внутренних источников финансирования бюджетных ресурсов.

Поскольку ресурсы всегда ограничены, при формировании бюджета следует учитывать приоритетные направления, отражающие стратегические цели и задачи муниципальной бюджетной политики. Это предполагает конкурсный отбор среди получателей бюджетных средств на основе обоснования эффективности предполагаемых направлений.

В соответствии с законодательством на органы местного самоуправления могут возлагаться отдельные государственные полномочия с одновременным выделением материальных и финансовых средств для их выполнения. В доходной и расходной частях местных бюджетов должно быть отдельно предусмотрено финансирование решения вопросов местного значения и осуществление государственных полномочий. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, должны ежегодно предусматриваться соответственно в федеральном бюджете и бюджетах субъектов Федерации.

В настоящее время муниципальные бюджеты в России характеризуются хроническим превышением расходных полномочий органов местного самоуправления над доходными: расходные полномочия составляют 32% консолидированного бюджета страны, а доходные - 22%.

Объективной причиной такой ситуации является реально существующая несбалансированность между законодательно установленными расходными полномочиями и доходными источниками местных бюджетов. В связи с принятием

Федерального закона № 131-ФЗ и передачей муниципальным образованиям дополнительных полномочий, ситуация значительно ухудшилась.

Произведенные на примере Одинцовского муниципального района расчеты финансового обеспечения полномочий, переданных муниципальному району, городским и сельским поселениям, свидетельствуют о существенном недостатке финансовых ресурсов в муниципальных образованиях, то есть о несбалансированности доходов и расходов местных бюджетов или их дефиците, причем реальный дефицит значительно превышает допустимый уровень, установленный статьей 92 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Все это свидетельствует о том, что привлечение муниципальными образованиями традиционных источников финансирования дефицита, предусмотренных статьей 96 Бюджетного кодекса, не решит проблему несбалансированности их бюджетов, так как по многим городским и сельским поселениям размер их дефицитов значительно превышает объемы доходов (таблица 3.).

Таблица 3

Свод проектов бюджета Одинцовского муниципального района, бюджетов поселений Одинцовского муниципального района, консолидированного бюджета Одинцовского муниципального района на 2007 год с учетом исполнения в полном объеме ст. 14, 15 Федерального закона № 131-ФЗ (тыс. руб.)

		Всего доходов	Всего расходов	Дефицит (-) Профицит(+)	Продажа земли	Дефицит (-) Профицит(+)
1	2	3	4	5	6	7
	г.п. БОЛЬШИЕ ВЯЗЕМЫ	35 250	126 610	-91 360	55	-91 305
2	г.п. ГОЛИЦЫНО	58 584	155 272	-96 688	771	-95 917
3	г.п. ЗАРЕЧЬЕ	21 878	49 194	-27 316		-27 316
4	г.п. КУБИНКА	38 287	241 471	-203 184		-203 184
5	г.п. ЛЕСНОЙ ГОРОДОК	20 426	74 677	-54 251	27	-54 224
6	г.п. НОВОИВАНОВСКОЕ	74 633	96 672	-22 039	512	-21 527
7	г.п. ОДИНЦОВО	375 998	1 492 650	-1 116 652	3 389	-1 113 263
8	с.п. БАРВИХИНСКОЕ	202 743	70 064	132 679		132 679
9	с.п. ГОРСКОЕ	85 775	24 730	61 045		61 045
10	с.п. ЕРШОВСКОЕ	62 650	276 583	-213 933	1 312	-212 621
11	с.п. ЖАВОРОНКОВСКОЕ	39 101	79 741	-40 640	206	-40 434
12	с.п. ЗАХАРОВСКОЕ	27 319	94 047	-66 728		-66 728
13	с.п. НАЗАРЬЕВСКОЕ	50 709	64 318	-13 609	888	-12 721

14	с.п. НИКОЛЬСКОЕ	43 823	186 489	-142 666	252	-142 414
15	с.п. УСПЕНСКОЕ	74 002	186 290	-112 288	3 303	-108 985
16	с.п. ЧАСЦОВСКОЕ	21 208	89 891	-68 683	11	-68 672
Итого по поселениям		1 232 386	3 308 699	-2 076 313	10 726	-2 065 587
17	Районный бюджет	1 302 761	3 914 342	-2 611 581		-2 611 581
Консолидированный бюджет Одинцовского муниципального района		2 535 147	7 223 041	-4 687 894	10 726	-4 677 168

Как видно из таблицы 3, без обеспечения соответствия доходов местных бюджетов расходам, посчитанным исходя из полномочий, возложенных на органы местного самоуправления, Федеральный закон № 131-ФЗ не может быть реализован в полном объеме.

Укрепление доходной базы муниципальных образований является одним из направлений, способствующим достижению сбалансированности местных бюджетов, то есть соответствию объема предусмотренных бюджетом расходов объему доходов.

Направления укрепления доходов местных бюджетов, в том числе увеличение их налогового потенциала весьма важны в условиях стабилизации российской экономики после кризисных явлений 2008-2009 годов.