

УДК 336.151; 336.152; 336.153

Ключевые слова:

финансовое обеспечение,
муниципальное образование,
Таможенный союз,
расходные обязательства,
источники доходов,
финансы

Г. И. Немирова, д. э. н.,

доцент, зав. кафедрой таможенного дела
Оренбургского государственного университета
(e-mail: nemirova@bk.ru)

Л. Б. Мохнаткина, к. э. н.,

доцент кафедры финансов Оренбургского
государственного университета
(e-mail: leilamohn@mail.ru)

Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции

Решение стратегических задач устойчивого развития Российской Федерации к 2020 г. определяет необходимость разработки механизма управления экономикой, учитывающего глобальные интеграционные процессы и их влияние на уровень жизни населения. От порядка формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации и объема аккумулируемых в бюджетах финансовых средств зависит непосредственное решение социальных задач в муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации.

В связи с этим актуальным становится определение методологических подходов к оценке механизма формирования доходов и расходов бюджетов муниципальных образований в условиях расширения глобальных трансформаций, в частности при формировании Таможенного союза.

РАЗВИТИЕ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА: ПРЕИМУЩЕСТВА ТАМОЖЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ И РИСКИ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Экономика стран (Республики Казахстан, Российской Федерации, Республики Беларусь), интегрированных в Таможенный союз, демонстрирует определенные тенденции формирования контуров общего экономического пространства, расширения внешнеэкономических связей, политического и экономического единства в решении многих вопросов.

Статья публикуется при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-32-01011 «Совершенствование финансового механизма организации местного самоуправления как основа обеспечения устойчивого роста российской экономики».

Преимуществами интеграции в рамках Таможенного союза являются:

- обеспечение экономического прогресса за счет увеличения экономического потенциала стран-участников;
- возможность унификации налоговой и таможенной политики;
- создание условий для активного выхода российского бизнеса на мировые рынки;
- увеличение товарообмена между странами Таможенного союза вследствие снижения таможенных барьеров;
- возможность реализации крупных транзитных проектов;
- развитие конкурентной среды в едином таможенном пространстве.

Развитие экономики страны в условиях глобальной интеграции позволяет акцентировать внимание на проблемах, представляющих угрозы экономической безопасности России. К числу таких проблем относятся:

— отток финансовых ресурсов в Республику Казахстан вследствие высокой налоговой нагрузки на бизнес в России. Для сведения: ставка налога на добавленную стоимость в России составляет на промышленные товары 18 %, в Республике Казахстан — 12 %, налог на прибыль организаций, соответственно, 20 и 15 %, налог на доходы физических лиц, соответственно, 13 и 10 %;

— высокий удельный вес таможенных платежей в доходах федерального бюджета Российской Федерации, объем которых к 2012 г. превысил 50 %. Для справки: доля таможенных платежей в структуре доходов государства составляет в США и Великобритании 1 %, Японии — 2 %, Германии — 4 %. Таможенные органы России вынуждены в основном заниматься пополнением бюджета в ущерб функции соблюдения порядка за перемещением товаров;

— усиленная ориентация экспорта на вывоз сырьевых ресурсов. Доля экспорта России топливно-энергетических товаров в страны дальнего зарубежья составляет более 70 %, в страны ближнего зарубежья — 30 %. В регионах, ориентированных на экспорт сырьевых ресурсов, показатели даже превышают вышеназванную пропорцию. Так, в Оренбургской области, экспортирующей природный газ и нефть, доля стран дальнего зарубежья в экспорте к 2012 г. достигла 86 %. В условиях благоприятных цен на мировом рынке данный факт констатируется как увеличение доходов федерального бюджета, что отвлекает от проблем формирования доходов бюджета за счет развития других отраслей;

— изменение структуры взаимной торговли России со странами Таможенного союза. В условиях интеграции снизилась составляющая экспорта России при увеличении доли Республики Беларусь и Республики Казахстан. В части импорта наблюдаем резкое снижение доли Республики Беларусь при повышении импортной составляющей России.

Угрозы финансовой безопасности, исходящие от чрезмерно высокой налоговой нагрузки, в условиях единого таможенного пространства обуславливают снижение конкурентоспособности российской экономики и сужение ее финансового потенциала.

СПЕЦИФИКА ВЛИЯНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ НА УРОВНЕ РЕГИОНА

Влияние вышеназванных глобальных угроз снижает и финансовую составляющую муниципальных бюджетов в части формирования доходов бюджета. Так, только в 2010 г. (в период зарождения Таможенного союза) количество участников внешнеэкономической деятельности в Оренбургской области уменьшилось на 44 %, из них юридических лиц — на 13 %, физических лиц — на 52 %.¹

¹ См.: Немирова Г. И. Сбалансированное и экономически безопасное развитие региона в едином таможенном пространстве в посткризисный период // Вестник ОГУ, 2012. — № 1. — С. 111–117.

В условиях конкуренции участники внешнеэкономической деятельности в рамках единого экономического пространства стремятся вести бизнес в том государстве, где для этого созданы более благоприятные условия. Этим государством в Таможенном союзе выступает Республика Казахстан, поэтому участники внешнеэкономической деятельности и физические лица стали подавать таможенные декларации на выпуск товара не в России, а в Казахстане, пополняя доходы бюджета данного государства. Динамика данного явления наглядно представлена в табл. 1 на примере приграничного региона — Оренбургской области.

Таблица 1

Специфика влияния Таможенного союза на Оренбургскую область

Показатели	2009 г.	2010 г.	2012 г.
1. Количество зарегистрированных участников внешнеэкономической деятельности в зоне деятельности Оренбургской таможни. Из них:	1536	1103	338
— юридических лиц	407	360	256
— физических лиц	1129	743	82
2. Количество оформленных таможенных деклараций участниками внешнеэкономической деятельности в зоне деятельности Оренбургской таможни, штук. Из них:	14 735	16 017	8509
— импортных деклараций	32 %	37 %	39 %
— экспортных деклараций	68 %	63 %	61 %
3. Соотношение внешнеторгового оборота России, %			
— со странами дальнего зарубежья	52	60	86
— со странами ближнего зарубежья	58	40	14

Источник: составлено авторами по данным Оренбургской таможни с сайта Приволжского таможенного управления (<http://ptu.customs.ru>).

Краткий экскурс формирования финансового потенциала даже в рамках этой статьи позволяет сделать вывод о необходимости изменения методологических подходов к формированию бюджетов Российской Федерации. Финансовая устойчивость бюджетов субъектов Федерации и муниципальных образований напрямую зависит от финансовой устойчивости федерального бюджета.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Важный методологический аспект механизма формирования местных бюджетов — установление адекватного соотношения расходных полномочий органов местного самоуправления и доходных источников, необходимых для их исполнения.

В настоящее время Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) установлено определенное соотношение расходных обязательств муниципального образования и источников их финансового обеспечения (рис. 1). На основе анализа действующих норм БК РФ расходные обязательства муниципального образования можно разделить на две группы:

— расходные обязательства, устанавливаемые органами местного самоуправления самостоятельно на основе принятия муниципальных правовых актов, а также заключения муниципальным образованием договоров (соглашений);

— расходные обязательства, возникающие в результате принятия муниципальных правовых актов в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации при осуществлении органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Первая группа расходных обязательств согласно ст. 86 БК РФ исполняется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита местного бюджета. Вторая группа подлежит исполнению за счет и в пределах субвенций из бюджета субъекта Федерации, предоставляемых местным бюджетам².

Рисунок 1

Соотношение расходных обязательств муниципальных образований и источников их финансового обеспечения



Источник: составлено авторами на основе положений Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Для анализа состава и структуры расходных обязательств муниципальных образований представляет интерес такой документ, как реестр расходных обязательств. Форма реестра отражает правовой, политический, экономический и функциональный подходы к группировке расходных обязательств. Реестр расходных обязательств как инструмент планирования и аналитического обоснования расходов муниципальных бюджетов отражает следующие методические аспекты:

- группировка расходных обязательств в разрезе уровней местного самоуправления (по статусу муниципальных образований);
- оценка объема расходных обязательств муниципального образования во взаимосвязи с оценкой доходных возможностей с учетом приоритетов развития территории;
- правовое обоснование расходных обязательств, их структурирование с точки зрения соотношения прав и обязательств органов местного самоуправления;
- установление непосредственной связи между полномочиями органов местного самоуправления и расходными обязательствами муниципального образования;
- создание необходимого информационного поля для повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг в конкретной отрасли;
- оценка соотношения делегированных и собственных обязательств муниципальных образований и, следовательно, возможностей по их исполнению за счет соответствующих доходных источников.

² Бюджетный Кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014) / Консультант-Плюс: справочно-правовая система (<http://www.consultant.ru>).

АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ РАСХОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Соотношение объема исполняемых расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области представлено на рис. 2. В области по официальным данным на 1 января 2011 г. насчитывалось 607 муниципальных образований, в том числе 9 городских округов, 35 муниципальных районов, 4 городских поселения и 559 сельских поселений. Удельный вес расходных обязательств поселений в общем объеме расходных обязательств, исполняемых муниципальными образованиями области, не превышает 10 %, в то время как городские округа исполняют около 44 % всех обязательств, муниципальные районы — 46 %. Соотношение «собственные полномочия»/«делегированные полномочия» составляет: для поселений — 88 % к 2 %; для муниципальных районов — 45 % к 49 %; для городских округов — 71 % к 26 %³.

Рисунок 2

Структура расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области



Источник: рассчитано авторами на основе анализа реестра расходных обязательств муниципальных образований Оренбургской области.

Структура расходных обязательств муниципальных образований на каждом уровне местного самоуправления имеет свои особенности. Следует отметить, что в расходных обязательствах муниципальных районов значительную часть занимают обязательства, связанные с исполнением делегированных полномочий — от 39 % в 2008 г. до 49 % в 2012 г. Основную долю делегированных полномочий составляют следующие полномочия: по обеспечению государственных гарантий в сфере образования (от 17 до 22 %), по социальной поддержке и социальному обслуживанию граждан (от 7 до 11 %), по выравниванию бюджетной обеспеченности муниципальных образований,

³ См.: Мохнаткина Л. Б., Серяева М. Г. Расходные обязательства муниципальных образований и проблемы их финансового обеспечения в современных условиях / Экономика регионов: тенденции развития. — Монография под общей ред. проф. О. И. Кирикова. — Книга 18. — Воронеж: ВГПУ, 2012. — С. 57.

входящих в состав муниципального района (от 7 до 9 %), по регулированию и поддержке сельскохозяйственного производства (от 4 до 5 %).

При увеличении расходных обязательств, связанных с исполнением делегированных полномочий, сокращаются собственные расходные обязательства муниципальных районов. Наибольшую часть собственных расходных обязательств составляют полномочия в сфере образования (20–22 %), а также полномочия в области здравоохранения (12 %). В отличие от сельских поселений финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления муниципальных районов составляет в среднем 3,5 % расходных обязательств. Другая особенность муниципальных районов — наличие расходных обязательств по предоставлению межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней, кроме дотаций.

Структура расходных обязательств поселений также имеет особенности, характерные для второго уровня местного самоуправления. Наибольшую часть расходов этих бюджетов (около 90 %) составляют собственные расходные обязательства поселений, связанной с реализацией полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. В числе собственных расходных обязательств преобладают расходы на содержание органов местного самоуправления поселений — 22–24 %.

Как свидетельствуют публикуемые данные, исполнение расходных обязательств органами местного самоуправления поселений вызывает больше всего проблем. Так, 329 сельских поселений Оренбургской области (59 %) имеют объем доходов местных бюджетов менее 1 млн руб. (без учета межбюджетных трансфертов); в 159 сельских поселений (28 %) объем доходов местных бюджетов составляет от 1 до 3 млн руб. (без учета межбюджетных трансфертов). В среднем доля расходов на управление (содержание органов местного самоуправления) в таких муниципальных образованиях достигает 36 и 27 % соответственно. При этом в Оренбургской области, как и в большинстве субъектов Российской Федерации, не введено самообложение граждан⁴.

В этих условиях практически все сельские поселения заключают соглашения с муниципальными районами о передаче полномочий по решению вопросов местного значения муниципальным районам. Анализ информации о делегировании полномочий в 2010 г. позволяет сделать следующие выводы:

- лишь небольшое количество полномочий (5 из 34 установленных федеральным законом № 131-ФЗ) исполняется всеми сельскими поселениями области самостоятельно;
- 17 видов полномочий делегированы муниципальным районам;
- 22 вида полномочий исполняются сельскими поселениями совместно с муниципальными районами.

Таким образом, степень реальной автономии местного самоуправления определяется расходными полномочиями, составляющими компетенцию органов местного самоуправления, которые должны уравновешиваться их собственными полномочиями в области доходов. Одновременно с этим отмечаем, что в части доходов, отнесенных БК РФ к собственным доходам местного бюджета, органы местного самоуправления не обладают полным набором прав.

Так, в отношении местных налогов ст. 64 БК РФ определяет следующие полномочия муниципальных образований: введение местных налогов, установление налоговых ставок по ним и предоставление налоговых льгот. Перечень местных налогов, а также механизм их взимания устанавливаются Налоговым кодексом РФ и Законом

⁴ Организация местного самоуправления в Оренбургской области / Совет (ассоциация) муниципальных образований Оренбургской области (<http://www.orenato.ru>).

РФ «О налогах на имущество физических лиц». Права органов местного самоуправления в отношении местных налогов ограничены федеральным законодательством. Помимо этого анализ подтвердил, что местные налоги составляют в настоящее время не более 10 % всех доходов муниципальных образований.

Предполагаемая в перспективе замена двух имущественных налогов на единый налог на недвижимость, на наш взгляд, не изменит существующего положения, пока не будут введены в действие такие инструменты, как единый государственный кадастр объектов недвижимости, механизм оспаривания кадастровой оценки недвижимости, установление дифференцированных ставок и льгот для разных категорий населения, учет влияния налога на недвижимость на стоимость жилья.

Результаты анализа подтверждают, что местные налоги не представляют собой значимого источника финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований. Отнесение закрепленных долей федеральных налогов и сборов к собственным доходам местных бюджетов представляется весьма спорным, поскольку в отношении этих доходов органы местного самоуправления не обладают полномочиями, которые давали бы возможность управлять данными доходными источниками. Это связано прежде всего с отсутствием механизма компенсации местным бюджетам потерь, связанных с предоставлением по этим налогам и сборам льгот в соответствии с федеральным законодательством.

Доходы, полученные в форме дотаций и субсидий, по своей экономической природе не могут выступать собственными доходами местных бюджетов, поскольку их действие ограничивается одним финансовым годом, а их предоставление определяется решениями вышестоящих органов власти.

Что касается источников финансирования дефицита местных бюджетов, то возможности их использования для обеспечения расходных обязательств муниципальных образований ограничиваются условиями, установленными ст. 96 и 100 БК РФ:

- состав источников финансирования дефицита местного бюджета ограничен правами заимствований муниципального образования на внутреннем рынке;
- размер дефицита местного бюджета нормируется также ст. 92 БК РФ.

Результаты анализа подтверждают, что для обеспечения баланса между расходными обязательствами муниципальных образований и их доходными полномочиями необходимо менять методологию межбюджетных отношений. При оптимизации расходных обязательств местных бюджетов следует исходить из требования соответствия расходных обязательств возможностям их финансового обеспечения, а также целесообразности их принятия с учетом приоритетов социально-экономического развития. Одновременно необходимо расширение налоговых полномочий органов местного самоуправления.

РАСШИРЕНИЕ ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Следует отметить, что с 2005 г. финансовые органы безосновательно утратили интерес к таким доходам федерального бюджета, как таможенные платежи. Объясняется такая ситуация тем, что с введением в действие редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации от 2005 г. таможенные платежи из категории налоговых доходов перенесены в категорию неналоговых доходов. В то же время их удельный вес в объеме доходов федерального бюджета растет: если в 2009 г. они составляли 48,74 %, то в 2012-м — 51,94 %.

Таможенные платежи включают в себя ввозные и вывозные таможенные пошлины, налог на добавленную стоимость и акцизы, уплачиваемые при ввозе товаров

в Российскую Федерацию, а также таможенные сборы за совершение таможенных операций. Согласно данной классификации администрирование таможенных платежей в России осуществляет Федеральная таможенная служба, которая непосредственно подчиняется Правительству Российской Федерации. При этом основной функцией таможенных органов является осуществление контроля за порядком перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза и по территории Российской Федерации. По существу же они вынуждены заниматься пополнением бюджета в ущерб осуществлению функции соблюдения контроля за перемещением товаров через таможенную границу.

Следует отметить, что в 179 странах, входящих в состав Всемирной таможенной организации, доходы бюджета от таможенных платежей составляют от 1 до 23 %. В то же время в России, входящей в состав данной организации, таможенные платежи занимают половину доходов федерального бюджета. Мировая практика формирования доходов бюджета и закрепление за таможенными органами исполняемых функций показывает целесообразность использования опыта стран Всемирной таможенной организации по снижению фискальной функции таможенных органов. Например, можно полностью передать администрирование налога на добавленную стоимость и акцизов в ведение налоговых органов страны. Кроме того, целесообразно включить в классификатор видов финансовой деятельности финансовых институтов и операции по учету таможенных платежей, поскольку они также составляют финансы государства и органов местного самоуправления. К тому же снижение роли таможенных органов в осуществлении фискальной политики позволит ускорить операции по осуществлению таможенного контроля перемещаемых товаров через таможенную границу.

Представляется правильным включение в виды финансовой деятельности и других неналоговых доходов бюджетов, поскольку они также составляют финансы государства и органов местного самоуправления. Системный подход к развитию национальной экономики, интегрированной в глобальную экономику, проведение мероприятий по созданию конкурентных условий для бюджетно-налоговой системы России в едином таможенном пространстве послужат росту финансового потенциала нашей страны. Соответственно, расширение доходных источников федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ позволит увеличить и финансовую обеспеченность муниципальных образований.

Библиография

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации (действующая редакция от 01.01.2014) [Электронный ресурс] / КонсультантПлюс: справочно-правовая система. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. Мохнаткина Л. Б., Серяева М. Г. Расходные обязательства муниципальных образований и проблемы их финансового обеспечения в современных условиях / Экономика регионов: тенденции развития. — Монография под общей ред. проф. О. И. Кирикова. — Книга 18. — Воронеж: ВГПУ, 2012.
3. Немирова, Г. И. Сбалансированное и экономически безопасное развитие региона в едином таможенном пространстве в посткризисный период // Вестник ОГУ, 2012. — № 1.
4. Свод реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав Оренбургской области, на 2010–2012 годы [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Оренбургской области. — Режим доступа: <http://www.minfin.orb.ru>.
5. Организация местного самоуправления в Оренбургской области [Электронный ресурс] / Сайт Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области. — Режим доступа: <http://www.openamo.ru>.