

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ: ФИНАНСОВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ФАКТОРЫ ВЛИЯНИЯ

© 2015

Н.Н. Шап, доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономика и финансы»
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Санкт-Петербургский филиал),
Санкт-Петербург (Россия)

Ключевые слова: местные бюджеты; сбалансированность бюджетов; внешние и внутренние факторы обеспечения сбалансированности бюджета; налоговые поступления; муниципальные долговые обязательства; рынок муниципальных ценных бумаг.

Аннотация: В статье рассматриваются основные теоретические концепции обеспечения сбалансированности бюджетов, специфика муниципального бюджетного процесса. Проведен анализ основных показателей бюджетов муниципалитетов. Выделены внутренние и внешние факторы, влияющие на сбалансированность муниципальных бюджетов, в числе которых выделяется налоговая система. Показано, что оптимальное распределение налогов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации должно гарантировать конституционно закрепленную самостоятельность местного самоуправления, однако в результате проведенной в России бюджетно-налоговой реформы наиболее значимые налоги в основном поступают в федеральный и региональный бюджеты. Проанализированы инструменты финансирования муниципального бюджета, среди которых наиболее перспективным является выпуск муниципальных долговых обязательств. Рост бюджетных обязательств муниципалитетов приводит к тому, что местные органы власти все более активно начинают использовать инструменты долгового финансирования. Рынок муниципальных займов оценивается как достаточно рискованный, поскольку пока не удалось создать привлекательные финансовые инструменты, причиной чему служит как нестабильная ситуация в экономике страны в целом, так и недостаточная развитость рынка муниципальных ценных бумаг.

Одной из серьезных проблем формирования и исполнения местных бюджетов является сбалансированность, достижение которой продолжает оставаться одним из актуальных направлений деятельности муниципальных органов управления на всей территории Российской Федерации. При этом в условиях замедления экономического роста страны, которое характеризуется уменьшением бюджетных доходов, необходимостью увеличения бюджетных расходов в рамках реализации муниципальных программ социальной и экономической направленности, произошло определенное сокращение потенциальных источников финансирования муниципальных бюджетов. Это снижает возможности местных органов власти финансировать образовавшийся дефицит в рамках выполнения существующих бюджетных обязательств.

Таким образом, становится очевидным, что в современных условиях необходимо как можно более точно выявить комплекс факторов, оказывающих влияние на сбалансированность местных бюджетов, и определить наиболее эффективные инструменты финансирования. Это требует разработки адекватных научно-методологических подходов в рамках существующих теоретических подходов.

Концепции сбалансированности бюджета

Зарубежные и российские исследователи отмечают, что в настоящее время в теории государственных финансов сформировались три основных теоретических подхода к обеспечению сбалансированности бюджета (табл. 1):

- концепция общей сбалансированности;
- концепция циклической сбалансированности;
- концепция функциональной сбалансированности.

Несмотря на целый ряд недостатков, данные теоретические концепции достаточно широко применяются в бюджетной практике целого ряда стран с развитой экономикой. При этом следует обратить внимание на то, что согласно современным подходам отсутствие дефицита практически ни в одной стране не является приоритетом бюджетной политики. Распространение кейнсианских идей в конце XX века привело к тому, что мировые державы с завидным постоянством на протяжении десятилетий наращивали объемы государственного долга.

Анализ теоретических источников, рассматривающих вопросы государственного долга, заставляет сделать вывод, что нестабильность современной экономической ситуации должна заставить все страны мира с большей осторожностью относиться к увеличению долговых обя-

зательств [1–4]. Необходимость повышения эффективности управления государственным долгом стала одним из важных научных направлений исследований известных зарубежных экономистов, таких как Р. Барро [5], Дж. Кокрейн [6], М. Гронек [7], Дж. Хансон [8], Дж.М. Кейнс [9], Т. Кутивадзе [10], Ф. Модильяни [11], В. Мур [12], Д. Сьюзерленд [13]. В настоящее время рост бюджетного дефицита стал хронической проблемой многих развитых стран, в т. ч. и США. Опасность проведения такой бюджетной политики показал финансовый кризис 2008 года, в самую острую фазу которого правительства большинства стран использовали стратегию роста государственных расходов. Таким образом, проблемы бюджетного дефицита и необходимости повышения эффективности управления государственным долгом приобрели глобальный характер, что еще более актуализирует необходимость поиска инструментов обеспечения сбалансированности бюджетов разных уровней.

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях

Статьей 33 Бюджетного кодекса Российской Федерации определяется значение принципа сбалансированности как соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов бюджета, а также поступлений источников финансирования его дефицита. Превышение расходов над доходами свидетельствует о дефицитности бюджета.

Ни для кого не секрет, что в Российской Федерации огромное количество местных бюджетов являются дефицитными, к тому же наблюдается тенденция к ухудшению данной ситуации в связи с происходящими в настоящий период процессами, оказывающими влияние на нарастание кризисных явлений в отечественной экономике. Так, например, в 2010 году в 46 субъектах Российской Федерации местные бюджеты были исполнены с дефицитом, но уже в 2013 году 59 субъектов имели дефицитные местные бюджеты [14], в 2014 году более 77 % муниципальных бюджетов было исполнено с дефицитом. И, как видно из данных, представленных в табл. 2, на 2015 год также запланирован дефицит.

Справедливости ради следует отметить, что по состоянию на 1 августа 2015 года доходная часть бюджетов муниципальных образований увеличилась на 2,2 % по сравнению с прошлым годом, в том числе наблюдается некоторый рост собственных доходов (на 1,3 %), которые, как известно, служат источником финансирования собственных расходов.

Таблица 1. Теоретические концепции обеспечения сбалансированности бюджета

	<i>Сущность</i>	<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
Концепция общей сбалансированности (ежегодно сбалансированного бюджета)	Каждый год, независимо от ситуации в экономике и фазы экономического цикла, в обязательном порядке должен соблюдаться баланс доходной и расходной части бюджета. Требуется обеспечения нейтральности бюджета по отношению к экономическим процессам (В. Ойкен, Ф. Хайек, М. Фридмен и др.)	Отсутствие бюджетного дефицита и государственного долга	Может создать, усугубить экономический спад, поскольку на фазе понижения следует проводить сокращения бюджетных расходов в связи с тем, что, например, налоговые доходы имеют тенденцию к уменьшению. Таким образом, может произойти снижение совокупного спроса. Исключает возможность проведения антициклических мер регулирования и ограничивает возможности бюджетно-налогового регулирования
Концепция циклической сбалансированности	В зависимости от фазы экономического цикла, необходимо применять разные меры бюджетного регулирования: на фазе роста для предотвращения перегрева экономики следует сокращать расходы (профицитный бюджет), на фазе спада для стимулирования совокупного спроса – увеличивать расходы (дефицитный бюджет) (Э. Линдаль, Г. Мюрдаль, Б. Олин и др.)	Позволит сгладить циклические колебания, на фазе спада – снизить социальную напряженность и стимулировать рост экономики. Способствует формированию бюджетных резервов	Может привести к неоправданно большому росту государственного долга, что впоследствии может повлечь за собой катастрофические последствия
Концепция функциональной сбалансированности (функциональных финансов)	Цель – сбалансированность не бюджета, а экономики в целом; предполагает широкое использование бюджетных инструментов (налогов, межбюджетных трансфертов) в качестве автоматических регуляторов на разных стадиях экономического цикла (Дж.М. Кейнс, П. Самуэльсон, Э. Хансен и др.)	Обеспечивает макроэкономическое равновесие, может стимулировать и поддерживать экономический рост	Может привести к хроническому бюджетному дефициту и стимулировать инфляционные процессы в экономике

Таблица 2. Основные показатели бюджетов муниципальных образований на 01.08.2015*

	2015 год, млрд руб.		Темп роста муниципальных бюджетов, %	
	план	факт на 01.08.2015	2015 запланировано/ 2014 исполнено	01.08.2015/ 01.08.2014
Доходы, всего	3 427,5	1 928,2	97,7	102,2
Собственные доходы	2 261,3	1 148,9	98,1	101,3
Налоговые и неналоговые доходы	1 273,3	718,8	100,2	101,6
Налоговые доходы	968,2	566,3	99,9	103,8
Неналоговые доходы	304,8	152,5	101,1	94,2
Межбюджетные трансферты (без учета субвенций), в т. ч.:	988,3	430,1	95,5	100,8
дотации	262,8	169,9	92,9	103,6
субсидии	500,3	201,3	82,4	95,0
иные межбюджетные трансферты	124,9	66,5	84,0	98,5
субвенции	1 166,2	779,3	96,9	103,4
Расходы, всего	3 635,2	1 878,9	102,0	103,3
Расходы на решение вопросов местного значения	2 469,0	1 099,6	104,6	103,3
Дефицит/профицит	-207,7	49,3		

*Источник: подготовлено на основе данных, представленных на сайте Минфина России: www.minfin.ru.

Что касается налоговых доходов, то, по данным Минфина России, наблюдается значительный рост налоговых доходов по таким видам, как применение патентной системы налогообложения (на 51 %), единый сельскохозяйственный налог (на 57,4 %), налог на имущество физических лиц (на 29,9 %), акцизы на нефтепродукты (на 18,6 %). Однако поступления от налога на доходы физических лиц составили 59 %, что на 2 % ниже аналогичного показателя прошлого года. Кроме того, увеличился объем дотаций (на 3,6 %) и субвенций (на 3,4 %). В целом общий объем доходов по сравнению с тем же периодом прошлого года вырос на 49,3 млрд руб., при этом в 56 субъектах Российской Федерации местные бюджеты были исполнены с профицитом и только в 27 – с дефицитом, общий размер которого составил 17,3 млрд руб.

Однако проведенный анализ показал, что имеет место ситуация, когда местные бюджеты оказываются сбалансированными в условиях существенного искажения объема необходимого финансирования за счет исключения органами местного самоуправления ряда важных задач из числа намеченных для решения. По сути, урезая список вопросов, муниципальные образования решают только самые необходимые, жизненно важные для населения вопросы местного значения, такие как организация освещения улиц, сбор и вывоз бытовых отходов, организация благоустройства и озеленения территории поселения, создание условий для массового отдыха жителей поселения; при этом общий объем расходов по сравнению с тем же периодом прошлого года вырос на 3,3 %. Структура расходов муниципальных бюджетов приведена в табл. 3.

Таким образом, в нынешней российской практике достижение сбалансированности местных бюджетов остается вопросом нерешенным, но, как видится, решаемым.

Обычно в качестве методов достижения сбалансированности бюджета и, как следствие, выхода из бюджетного дефицита, выделяют:

- увеличение объема доходов бюджета;
- увеличение результативности бюджетных расходов;
- осуществление заимствований.

Факторы, влияющие на сбалансированность муниципального бюджета

Работа над формированием доходной базы бюджетов муниципальных образований, соответствующей расходным полномочиям, строится с учетом совокупности множества факторов. Эти факторы можно подразделить на внешние и внутренние.

К внешним возможно отнести факторы, которые влияют на доходную часть местных бюджетов через федеральные и региональные бюджетные механизмы, будь то отчисления от региональных или федеральных налогов или процесс перераспределения бюджетных средств в

виде межбюджетных трансфертов. Особенность этих факторов состоит в том, что местные органы власти не могут значительным образом повлиять на их изменение для достижения сбалансированности местного бюджета.

Внутренние факторы – это факторы, которые подвержены непосредственно воздействию муниципальных органов власти, чья деятельность должна быть сконцентрирована на преимущественном использовании таких факторов.

Между тем процесс определения состава внутренних факторов все же находится в руках федеральной и региональной власти (что вполне логично и не вызывает сомнений) в виде налоговой политики государства, которая как раз и оказывает основное влияние на доходную часть муниципальных бюджетов, внося корректировку в элементы местных налогов, например, меняя пределы налоговых ставок, вводя налоговые льготы и т. д. В результате налоговой политики государства должен решаться широкий спектр проблем, основными из которых следует признать:

- формирование доходной части бюджета;
- регулирование ключевых процессов, происходящих в стране, с учетом стратегических целей и задач;
- обеспечение достойного уровня жизни населения посредством решения блока социальных проблем [15].

Логично предположить, что наиболее важным фактором, который оказывает влияние на формирование доходной базы муниципальных образований, является система налогов, подлежащих зачислению в их бюджеты. Оптимальное распределение налогов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации должно гарантировать конституционно закрепленную самостоятельность местного самоуправления, однако в результате проведенной в России бюджетно-налоговой реформы наиболее значимые налоги, такие как налог на добавленную стоимость, налог на прибыль организаций, акцизы, в основном ориентированы на поступление в федеральный и региональный бюджеты. Так, норматив отчислений в местные бюджеты по налогу на доходы физических лиц сократился с 90 % в 1998 году до 15 % в 2014 году, а увеличение нормативов отчислений по единому сельскохозяйственному налогу, единому налогу на вмененный доход не восполняет потери местных бюджетов от снижения норматива по налогу на доходы физических лиц. Местные налоги – земельный налог, налог на имущество физических лиц – дают крайне незначительные поступления в доход местных бюджетов.

Финансовые инструменты обеспечения сбалансированности местных бюджетов

В связи с централизацией большей части налоговых поступлений в бюджетной системе Российской Федерации в целом, нестабильностью и недостаточной гибкостью при формировании доходов и распределении

*Таблица 3. Структура расходов муниципальных бюджетов**

Статьи расходов	на 01.08.2014		на 01.08.2015	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Образование	949,1	52,2	990,1	52,7
ЖКХ	189,4	10,4	188,6	10,0
Управление	170,5	9,4	181,5	9,7
Социальная политика	155,6	8,6	157,7	8,4
Культура, кинематография, СМИ	97,6	5,4	103,9	5,5
Здравоохранение	15,9	0,9	8,2	0,4
Физическая культура и спорт	30,7	1,7	31,5	1,7
Межбюджетные трансферты	45,9	2,5	47,2	2,5
Прочие расходы	162,6	8,9	170,2	9,1

*Источник: подготовлено на основе данных, представленных на сайте Минфина России: www.minfin.ru.

расходов муниципальных образований, привлекательным инструментом финансовой политики территорий должна стать система муниципальных заимствований, которая послужит источником финансирования дефицита местных бюджетов. В течение всего посткризисного периода для бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации характерно увеличение объемов государственного и муниципального долга. Это связано с тем, что в данный период региональные и муниципальные власти для выполнения бюджетных обязательств вынуждены все более активно использовать инструменты долгового финансирования [16; 17].

Не секрет, что субфедеральные и муниципальные долговые обязательства играют важную роль в структуре государственных и муниципальных финансов. Позволяя финансировать дефицит бюджета, рефинансировать принятые ранее долговые обязательства и (что не менее важно) являясь средством привлечения инвестиций, эти ценные бумаги оказывают непосредственное влияние на эффективность бюджетной политики и стимулируют экономическое развитие муниципальных образований. В то же время необходимо отметить, что в 2012 году выпуск муниципальных ценных бумаг осуществляли только 3 муниципалитета из более чем 23000. В 2013 году на рынок долговых инструментов вышло еще 1 муниципальное образование. При этом на 1 августа 2015 года объем муниципального долга составил 312,5 млрд руб. Что касается расходов муниципальных образований на его обслуживание, то их объем составил 11,97 млрд руб., где 10,37 млрд руб. приходится на бюджеты городских округов, 1,44 млрд руб. – бюджеты муниципальных районов и 0,16 млрд руб. – бюджеты городских и сельских поселений.

Под муниципальными заимствованиями стоит понимать совокупность долговых займов, осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования, а также кредитов, привлекаемых в местный бюджет из других звеньев бюджетной системы Российской Федерации и кредитных организаций [18].

В настоящее время преобладающим источником финансирования дефицита местных бюджетов остаются бюджетные и банковские кредиты. Это легко объяснить простотой их привлечения по сравнению с выпуском муниципальных ценных бумаг, низкой инвестиционной привлекательностью большинства муниципальных образований (преимущественно районов и городских и сельских поселений) и неразвитостью рынка ценных бумаг в муниципальных образованиях [4; 16; 17].

В развитых странах муниципальные займы – традиционный и широко распространенный способ для муниципалитетов реализовывать свои финансовые потребности как краткосрочного, так и долгосрочного характера, поскольку они позволяют привлекать достаточно крупные объемы средств при относительно низких процентных выплатах. Преимущества облигационных займов и рост фондового рынка в целом приводят к росту активности на российском рынке муниципальных облигаций. Так, в 2013 году на фондовом рынке обращаются 22 муниципальных облигационных займа восьми эмитентов на сумму более 10 млрд руб. [14]. Однако это крайне незначительное количество участников – эмитентов рынка.

Основные причины «пробуксовывания» в механизме муниципальных заимствований в Российской Федерации – слабая проработка вопросов ликвидности, несогласованность объема эмиссии с уровнем возможного спроса, конкуренция на финансовых рынках многих эмитентов, недостаточная работа эмитентов и уполномоченных ими лиц по созданию вторичного рынка муниципальных облигаций.

Однако, несмотря на указанные проблемы, потенциал у российского рынка муниципальных облигаций огромный. Займы позволяют ослабить зависимость муниципальных властных структур от вышестоящих органов

власти, повысив тем самым авторитет местной администрации, привлекать дополнительные финансовые ресурсы без увеличения налогового бремени, регулировать неравномерное поступление бюджетных средств, повысить уровень социальной стабильности территории.

Рассмотрев вышеуказанные методы сбалансирования муниципального бюджета, можем отметить, что в сложившихся условиях обеспечение реальной самостоятельности органов местного самоуправления во многом определяется политикой укрепления собственной доходной базы местных бюджетов. Рынок муниципальных займов специалистами фондового рынка оценивается как достаточно рискованный. Властям пока не удалось создать привлекательные финансовые инструменты, причиной чему служит как нестабильная ситуация в экономике страны в целом, так и недостаточная развитость рынка муниципальных ценных бумаг.

При этом российские финансовые власти настаивают на необходимости плавного сокращения текущих расходов в бюджетах всех уровней и увеличения расходов инвестиционного характера, направленных на стимулирование развития реального сектора экономики. Однако предполагается предпринять ряд мер, направленных на снижение бюджетного дефицита до уровня, который мог бы быть профинансирован рыночными заимствованиями без приведения к росту долговой нагрузки и увеличению расходов на обслуживание долговых обязательств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Anderson Ph., Anderson C.S., Velandia-Rubiano A. Public debt management in emerging market economies: has this time been different? // World Bank Economy Research Working Paper. 2010. № 5399. P. 25.
2. Gale W., Orszag P. The Economic effects of long-term fiscal discipline // Urban-drookings tax policy center discussion paper. 2003. № 8. P. 1–30.
3. Siti N., Mohd D., Podivinsky J. Revisiting the role of external debt in economic growth of developing countries // Journal of business economics and management. 2012. Vol. 13, № 5. P. 968–993.
4. Шаш Н.Н., Бородин А.И. Дисбалансы развития и бюджетные риски российских регионов // Экономист. 2015. № 10. С. 76–85.
5. Barro R. The Ricardian Approach to Budget Deficits // Journal of economic perspectives. 1989. № 2. P. 37–54.
6. Cochrane J. Understanding policy in the great recession: Some unpleasant fiscal arithmetic // European economic review. 2011. № 55 (1). P. 2–30.
7. Gronbeck M. A golden rule of public finance or a fixed deficit regime?: Growth and welfare effects of budget rules // Economic modelling. 2010. Vol. 27, № 2. P. 523–534.
8. Hanson J. The growth in government domestic debt: changing burdens and risks // Policy research WP series. 2007. № 4348. P. 1–38.
9. Keynes J. The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan Cambridge University Press, 1936. P. 75.
10. Kutivadze N. Public debt, domestic and external financing, and economic growth // Departmental WP. 2012. № 12. P. 1–35.
11. Modigliani F. Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt // Economic Journal. 1961. № 71. P. 730–755.
12. Moore W., Chrystol T. A meta-analysis of the relationship between debt and growth // Munich personal RePEc archive paper. 2008. № 21474. P. 1–23.
13. Sutherland D., Hoeller P. Debt and macroeconomic stability: an overview of the literature and some empirics // OECD Economics Department WP. 2012. № 1006. P. 1–35.
14. Официальный сайт Министерства Финансов Российской Федерации. URL: minfin.ru/ru/reforms/

- local government / monitoring.
15. Воровжит О.Ю. Налоговая политика государства и ее влияние на развитие предпринимательства // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. 2010. № 5 (9). С. 9–16.
 16. Шаш Н.Н., Бородин А.И. Приоритеты бюджетной политики России и бюджетные проблемы регионов // Вестник Удмуртского университета. Серия. Экономика и право. 2014. № 2–1. С. 116–123.
 17. Шаш Н.Н., Афанасьев Я.М. Государственные долговые обязательства в системе финансирования государственного долга // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2014. № 2 (17). С. 58–61.
 18. Князев В.Г. Финансы. М.: ИНФРА-М, 2012. 656 с.

ENSURING THE BALANCE OF LOCAL BUDGETS: FINANCIAL INSTRUMENTS AND FACTORS OF INFLUENCE

© 2015

N.N. Shash, Doctor of Sciences (Economics), Professor of Chair “Economics and Finance”
*Financial University under the Government of the Russian Federation (St. Petersburg branch),
St. Petersburg (Russia)*

Keywords: local budgets; balance of budgets; external and internal factors of ensuring balance of the budget; tax revenues; municipal debt obligations; municipal securities market.

Abstract: The paper considers the basic theoretical conceptions of ensuring the balance of budgets which achievement continues to remain one of actual activities of municipal governing bodies in all territory of the Russian Federation continues to remain one of serious problems of formation and performance of local budgets. Thus in the conditions of delay of the economic growth of the country which is characterized by reduction of the budgetary income, a certain reduction of potential sources of financing of municipal budgets happened need of increase in the budgetary expenses within implementation of municipal programs of a social and economic orientation. It reduces possibilities of local authorities to finance the formed deficiency within implementation of the existing budgetary obligations. The paper considers the main theoretical concepts of ensuring balance of budgets and the special aspects of municipal budgetary process, and analyses the key indicators of budgets of municipalities. The author defines the internal and the external factors influencing the balance of municipal budgets among which the tax system stands apart. It is shown that the optimal taxes distribution between the levels of the budgetary system of the Russian Federation should guarantee the constitutionally fixed independence of local government, however, as a result of the budgetary and tax reform carried out in Russia, the most significant taxes generally come to federal and regional budgets. The author analyzed the instruments of financing of municipal budget, among which the release of municipal debt obligations is the most prospective. The growth of the budgetary obligations of municipalities leads to the fact that the local authorities use the debt financing instruments more actively. The municipal loans market is estimated as rather risky because it was impossible to create attractive financial instruments, and the unstable situation in national economy in general, as well as the insufficient municipal securities market development serve as the reason for that.