

УДК 336.14:352

ББК 65.9(2)26

II – 75

Пригода Людмила Владимировна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита финансово-экономического факультета Майкопского государственного технологического университета, e-mail: Lusi001@yandex.ru.

Мальцева Елена Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита финансово-экономического факультета Майкопского государственного технологического университета.

ФИНАНСОВЫЕ ИМПЕРАТИВЫ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Данная статья посвящена вопросам реформирования муниципальных финансов с учетом кризисных проявлений в России. Рассматриваются вопросы влияния финансовой политики муниципалитетов на социальное и экономическое развитие территорий, предлагаются пути преодоления кризисных тенденций на муниципальном уровне.

Ключевые слова: финансы, муниципальное образование, кризис.

Prigoda Lyudmila Vladimirovna, Cand.Econ.Sci., assistant professor of the department of finance and credit at the faculty of economics and finance, Maikop State Technological University, e-mail: Lusi001@yandex.ru.

Mal'tseva Elena Sergeevna, Cand.Econ.Sci., assistant professor of the department of finance and credit at the faculty of economics and finance, Maikop State Technological University.

FINANCIAL IMPERATIVES OF MUNICIPALITIES IN THE CONDITIONS OF CRISIS

The given article is devoted to the questions of reforming the municipal finances, taking into account the crisis displays in Russia. The questions of influence of financial policy of municipalities on social and economic development of territories are considered. The ways of overcoming the crisis tendencies on the basis of the municipal authorities are offered.

Keywords: finance, municipal union, crisis.

Выход России на траекторию модернизации экономики, несмотря на негативное воздействие мирового финансово-экономического кризиса, проявляется в переходе от стратегии адаптации и выживания к стратегиям устойчивого роста, в рамках которого происходит селекция инструментов реформирования местного самоуправления. Современный этап экономического развития России характеризуется усиливающейся тенденцией регионализации и переносом на местный уровень центра тяжести практического решения проблем реформирования социальной сферы. От того, насколько успешно будет проходить процесс реформирования и развития российских регионов, во многом предопределяются возможности преодоления последствий кризиса экономики страны в целом. Усиливающиеся тенденции регионализации и возрастающая роль местного самоуправления выявили несостоятельность унифицированного подхода, ориентированного преимущественно на руководство социально-экономическими процессами из федерального центра. Сущность же современного управления развитием муниципальных образований состоит в целенаправленном воздействии местного самоуправления на деятельность субъектов хозяйствования, расположенных в их границах.

Значимость решения проблем достижения консенсуса позиций трех сторон (муниципалитетов, регионов и государства) в рамках социально-ориентированной модели организации их взаимодействия в условиях рынка предопределяется рядом обстоятельств.

Во-первых, в течение длительного времени проблемам местного самоуправления не уделялось должного внимания, что выразилось, прежде всего, в недостаточности собственной доходной базы местных бюджетов, которая стала общей проблемой данного уровня управления. Формирование собственных доходных источников – один из путей решения вопроса повышения сбалансированности местных бюджетов. Как для регионов-доноров, так и для реципиентов в настоящее время весьма актуально создание условий преодоления кризисных проявлений, построение эффективного экономического механизма их использования. Особую ост-

риту данная проблема приобрела в муниципальных образованиях, где отсутствуют крупные экспортоориентированные предприятия, способные самостоятельно удовлетворять свои инвестиционные запросы и инвестировать средства в развитие региональной и местной инфраструктур, или в тех из них, где были закрыты градообразующие и бюджетоформирующие компании. Поэтому активизация процессов, направленных на повышение собственных доходов местных сообществ на современном этапе экономического развития, является задачей первоочередной важности. Сложность и многомерность задач, которые необходимо решать органам местного самоуправления в условиях антикризисной хозяйственной модели, требуют корректного учета процессов местного развития, изменения методологических подходов к построению системы финансирования, соответствующей современным условиям функционирования муниципальных образований.

Во-вторых, одним из важнейших условий работы местных органов власти по улучшению социального положения населения, повышению качества социальной инфраструктуры и инвестиционной привлекательности территорий является переход на новый уровень управления муниципальными финансами. В свою очередь, неотъемлемая часть программы социально-экономического развития территорий – финансовая политика, цель которой состоит в обеспечении управления формированием и использованием местных финансов для повышения благосостояния населения. Разработка механизма реализации финансовой политики муниципального образования предполагает оценку имеющихся финансовых источников, для чего необходимо проанализировать сводные финансовые ресурсы территории, детально рассмотреть варианты финансирования за счет средств муниципального бюджета, привлечения внутренних и внешних инвестиций, использования средств вышестоящих бюджетов, займов, кредитов и т. д. Это актуализирует концептуальное обоснование целенаправленной деятельности органов местного самоуправления, направленной на создание условий для привлечения и удержания финансовых ресурсов на территории муниципального образования, несмотря на кризисные явления в российской экономике. Данное обоснование необходимо также для оценки воздействия на деятельность хозяйствующих субъектов муниципалитета и привлекаемые инвестиции. Таким образом, возникает необходимость поиска новых инструментов финансирования, которые в сложившихся условиях должны быть в основном ориентированы на внутренний финансовый рынок и целевые средства, в том числе бюджетные.

В-третьих, реформирование бюджетного процесса, целью которого является создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными и муниципальными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики, определяет необходимость исследования и осмысления широкого круга теоретико-методологических, управленческих и организационно-методических проблем, возникающих под воздействием глобальных социально-экономических процессов в России. Изучение позитивного опыта, накопленного в странах с развитым социально-ориентированным рыночным хозяйством, подтверждает возможность согласования интересов сторон – участников бюджетного процесса. Введение в научный оборот экономических методов, технологий и институтов, обеспечивающих не только согласование интересов, но и конструктивное сотрудничество участников бюджетного процесса, представляется весьма важным для углубления теории управления, адаптации её положений для обоснования управленческих решений в условиях действия либеральной государственной концепции реформирования бюджетной сферы. Таким образом, вышеперечисленные аргументы подтверждают важность определения приоритетов финансово-экономической политики муниципалитетов, с учётом негативных проявлений финансового кризиса, который внес свои коррективы в организацию муниципальных финансов и еще больше обострил имеющиеся проблемы и противоречия в этой сфере (рис. 1).

Расширение кризиса негативно повлияло в первую очередь не на федеральный бюджет, а на региональные и местные бюджеты. Это и снижение поступлений от налога на прибыль организаций, рост безработицы, влекущий за собой сокращение поступлений от налога на доходы физических лиц, являющегося основной составляющей доходов региональных и местных бюджетов. Поэтому важнейшая задача сегодня – это обеспечить достаточное финансовое наполнение бюджетов для выполнения расходных обязательств не только Российской Федерации, но, в первую очередь, расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При этом важной проблемой является то, что межбюджетные трансферты на 2009 год бу-

дут рассчитываться исходя из налоговой базы 2007 года. Очевидно, что эти цифры уже не достоверны в связи с изменением финансового состояния всех публичных образований. Следовательно, необходимо актуализировать методiku, по которой рассчитываются межбюджетные трансферты. Кроме того, целесообразно ввести механизм адресной финансовой помощи региональным и местным бюджетам для решения тех задач, которые стоят перед ними в период кризиса.



Рис. 1. Основные направления формирования социально-экономической политики муниципальных образований России в условиях мирового финансового кризиса

Эти проблемы необходимо начать решать уже при рассмотрении поправок в федеральный бюджет 2009 года, которые будут содержать новые условия и новые параметры развития экономики страны. При этом главные задачи, которые этими поправками должны быть решены, состоят в следующем:

- безусловное выполнение всех социальных обязательств, взятых на себя государством, и реализация национальных проектов;
- пересмотр всех инвестиционных проектов на основе анализа их эффективности и безотлагательности, а также определения возможности использования их в качестве «локомотивов» стабилизации экономики.

Очевидно, что такие же принципы важно использовать при внесении поправок в регио-

нальные и местные бюджеты при возникновении необходимости их секвестирования в связи с финансовым кризисом. Важнейшей ключевой проблемой антикризисных мер является не только объем финансовых средств, выделенных для их реализации, а обеспечение прозрачности и эффективности их использования. Таким инструментом должен стать внесенный в Государственную Думу законопроект, который обязывает Правительство Российской Федерации ежеквартально представлять Государственной Думе всю информацию о средствах, идущих на преодоление кризиса с указанием не только банков, но и конечных получателей этих средств.

Подобные законодательные инициативы были бы эффективны для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С 1 января 2009 года вступил в силу в полном объеме фактически новый Бюджетный кодекс. В нем также содержится ряд правовых норм, стимулирующих выход из финансового кризиса. Среди них: в целях компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в связи с изменением налогового законодательства с 1 января 2009 г. повышена с 60% до 100% доля акцизов на горюче-смазочные материалы, зачисляемых в доходы региональных бюджетов, и дополнительно передано 0,5 процента ставки налога на прибыль организаций; предусмотрено право предоставления бюджетных кредитов из федерального бюджета региональным бюджетам до трех лет, а также возможность формирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации Резервных фондов субъектов Российской Федерации [1]. Среди основных направлений деятельности Минфина России по снижению последствий финансового кризиса для субъектов Российской Федерации значится не только внесение изменений в Бюджетный кодекс, но и доведение рекомендаций по формированию региональных бюджетов на 2009 год, а также проведение еженедельного мониторинга исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В 2009 году по результатам еженедельного мониторинга исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации будет оказываться финансовая помощь регионам в виде дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов и предоставления бюджетных кредитов. Для этих целей предполагается увеличение общего объема финансовой помощи субъектам Российской Федерации на 300 млрд. руб. [1] При этом условием предоставления указанных дотаций является отсутствие просроченной кредиторской задолженности по социально значимым расходным обязательствам субъектов Российской Федерации. Стабильное финансовое положение регионов, своевременная реализация ими антикризисных мер является основным условием эффективной организации межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации, обеспечения исполнения расходных обязательств муниципальных образований.

На этом основании требуется значительная корректировка Бюджетного кодекса в целях установления дополнительных доходных источников для местных бюджетов. Государственной Думой рекомендовано Правительству Российской Федерации в первом квартале 2009 года рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в федеральные законы, направленные на укрепление доходной базы бюджетов муниципальных образований, в том числе за счет закрепления за ними дополнительных доходных источников и совершенствования механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Кроме того, в условиях финансового кризиса особенно актуально принятие в новой редакции главы Бюджетного кодекса о государственном и муниципальном финансовом контроле.

Финансово-экономический кризис по расчетам Правительства Российской Федерации будет продолжаться не менее трех лет. В связи с этим очень важна подготовка и использование рекомендаций при формировании и внесении изменений в региональные и местные бюджеты в период 2009-2011 годов. Указанные рекомендации могут состоять в следующем (табл. 1).

Реализация предлагаемых мер по повышению эффективности межбюджетных отношений и совершенствованию организации муниципальных финансов в условиях финансового кризиса должна, как представляется, обеспечить завершение процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также заложить фундамент для создания эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в Российской Федерации и местным самоуправлением, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Таблица 1. Рекомендации, направленные на повышение эффективности межбюджетных отношений и совершенствование организации муниципальных финансов в условиях финансового кризиса

Направление рекомендаций	Элементы фин. политики	Мероприятия
1. Смягчение влияния финансово-экономического кризиса при формировании регионального и местного бюджетов	1.1. Формирование доходов бюджетов	- уточнение прогноза доходов на основе оценки конкурентоспособности налогоплательщиков
		- направление дополнительных доходов бюджетов не на увеличение расходных обязательств, а на формирование в составе бюджетов резервов, используемых в случае сокращения доходных источников
		- анализ налоговых доходов бюджета и рекомендации по повышению их собираемости
		- анализ неналоговых доходов бюджета и рекомендации по совершенствованию управления имуществом (активами)
		- прогноз объема трансфертов всех видов из вышестоящего бюджета
	1.2. Оптимизация расходов бюджетов	- анализ эффективности расходов на предоставление бюджетных услуг
		- анализ эффективности социальных выплат и льгот
		- разработка критериев отбора инвестицион. проектов и других капитальных вложений для их досрочного прекращения (приостан.)
		- ограничение принятия новых расходных обязательств, не увеличение финансирования действующих расходных обязательств
		- разработка мер по оптимизации расходов на оплату труда работникам бюджетных учреждений
		- разработка системы раннего предупреждения появления непредвиденных расходов (в том числе на основе контроля за финансовым состоянием предприятий и организаций, находящихся в собственности субъектов Федерации и муниципальных образований)
		- определение размера дефицита бюджета с учетом снижения доступности кредитных ресурсов и возможности размещения ценных бумаг субъектов Федерации и муниципальных образований
2. Снижение нагрузки на бюджет	2.1. Разработка альтернативных сценариев бюджета	- разработка системы показателей для анализа финансовых рисков
		- разработка рекомендаций по принципам корректировки годового и среднесрочного бюджета
		- подготовка проектов бюджетов исходя из консервативного сценария развития экономики и динамики налоговых поступлений в целях недопущения в течение следующего финансового года секвестра расходов
	2.2. Разработка предложений по поддержке негосударственного сектора экономики	- использование бюджетных и фискальных инструментов поддержки
		- разработка критериев по отбору объектов поддержки негосударственного сектора экономики
		- стимулирование развития негосударственных организаций, предоставляющих социальные услуги на платной основе
3. Долговая политика и реструктуризация долговых обязательств	3.1. Разработка предложений по оптимизации процесса управления долговыми обязательствами	- определение предельного объема заимствований
		- рекомендации по реструктуризации, выкупу и погашению долговых обязательств
		- рекомендации по контролю за кредиторской задолженностью бюджета и предприятий, находящихся в государственной или муниципальной собственности
		- рекомендации по механизмам финансирования кассовых разрывов
4. Корректировка стратегий и программ СЭР	Разработка мероприятий, направленных на корректировку стратегий и программ социально-экономического развития в соответствии с новыми бюджетными ограничениями	

Литература:1. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL.: <http://www.minfin.ru>