ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ И ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Качанова Е.А.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и управления Уральского института-филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, к. 512, elena.kachanova@uapa.ru

Матвеева Е.В.

глава городского округа Нижняя Салда, председатель Думы городского округа Нижняя Салда (Россия), 624742, Россия, Свердловская область, г.Нижняя Салда, ул. Уральская 2-17, ns_mat@mail.ru

УДК 336.14:352
ББК 66.3(2Рос),124

Цель: изучение проблем реализации бюджетной политики на муниципальном уровне и формулировка направлений совершенствования механизмов осуществления государственной политики в сфере регулирования общественных финансов и межбюджетных отношений.

Методы: благодаря детальному анализу бюджета городского округа Нижняя Салда (в первую очередь, общего объема доходов и расходов, межбюджетных трансфертов, муниципального долга) и анализу социально-экономических потребностей муниципалитета определены основные проблемы формирования и реализации бюджетной политики органами местного самоуправления.

Результаты: изучение экспертных оценок, а также использование социально-экономического планирования и прогнозирования обусловили выработку направлений модернизации деятельности органов местного самоуправления в сфере бюджетной политики. Собственный практический опыт автора позволил предложить использование принципов менеджеризации в государственном и муниципальном управлении.

Научная новизна заключается в обосновании проблемы разграничения полномочий в сфере государственной бюджетной политики между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, проявляющейся, в первую очередь, в недостаточном финансировании муниципалитетов для реализации основных целей и задач данной политики. В качестве решения возникающих проблем предлагается синтез «традиционных» механизмов государственного управления и использования лучших бизнес-практик, благодаря которым гарантируется удовлетворение социально значимых потребностей населения.

Ключевые слова: бюджетная политика на муниципальном уровне, органы местного самоуправления, проблемы разграничения государственных полномочий, презентационная модель согласования, механизм «баланс интересов».

Kachanova E.A., Matveeva E.V.

ISSUES OF METHODOLOGY AND PRACTICE OF IMPLEMENTING BUDGETARY POLICIES BY LOCAL GOVERNMENTS

The thorough analysis of the problems of implementation of budgetary policy at the municipal level and the wording of directions of the improvement of mechanisms of implementation of state policy in the sphere of regulation of public finance and intergovernmental relations.

Thanks to detailed analysis of the budget of city district Nizhnyaya Salda (primarily, the total income and expenditure, interbudgetary transfers, municipal debt) and the analysis of socio-economic needs of the municipality defined the basic problems of formation and realization of the budgetary policy of the local authorities.

Study of expert reviews and use socio-economic planning and forecasting led to the elaboration of the directions of modernization of local government activity in the sphere of budgetary policy. Own practical experience of the author allowed to offer the use of the principles of management in the state and municipal government.

© Качанова Е.А., Матвеева Е.В., 2014

Качанова Е.А., Матвеева Е.В.

Scientific novelty consists in a substantiation of the problem of the delimitation of powers in the sphere of the state budgetary policy between the bodies of state power of the subjects of the Russian Federation and bodies of local self-government, reflected, first of all, insufficient financing of municipalities for the implementation of the main goals and objectives of this policy. As the decision of arising problems synthesis of traditional mechanisms of state management and use of best business practices through which guarantees satisfaction of socially important needs of the population.

Key words: budgetary policy at the municipal level, institutions of local governing, problems of division of state powers, the presentation agreement model, the mechanism of the «balance of interests».

В современных условиях в секторе публичного управления и финансирования государственных и муниципальных услуг на первый план выходит решение задач повышения эффективности расходов и переориентации бюджетных ассигнований в рамках существующих ограничений на реализацию приоритетных направлений государственной политики, проведение социально-экономических преобразований, направленных на повышение эффективности деятельности всех участников экономических отношений, достижение измеримых, общественно значимых результатов [1]. Иными словами, определяющими тенденциями развития бюджетной сферы на среднесрочную перспективу являются: повышение качества и доступности оказываемых населению социально значимых услуг, эффективность бюджетных расходов, улучшение инвестиционного климата территорий. Бюджетная политика становится главным инструментом реализации социально-экономической политики

В связи с этим актуализируются вопросы методологии и практики реализации бюджетной политики, в том числе на уровне органов местного самоуправления. Условия экономической нестабильности, законодательного изменения целей и принципов сферы публичных финансов также обусловливают появление проблемных аспектов при определении теоретико-методологических основ бюджетной политики конкретного типа публично-правового образования. Авторы отмечают, что существование различных точек зрения на содержание бюджетной политики, сложившихся в экономической науке, в значительной степени затрудняют ее практическую реализацию.

Так, например, представители либеральной экономики под бюджетной политикой понимают направление экономической политики государства, связанное с разработкой и использованием государственного бюджета и бюджетов территориально-административных единиц, входящих в это государство (в Российской Федерации это федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации)[2].

В то же время представители Института экономики и права считают, что бюджетная политика – совокупность принимаемых решений, осуществляемых органами законодательной (представительной) и исполнительной власти, связанных с определением основных направлений развития бюджетных отношений и выработкой конкретных путей их использования в интересах граждан, общества и государства [3].

Но авторам наиболее близко понятие бюджетной политики как целенаправленной деятельности государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета, управления государственным долгом [4]. В данном аспекте акторами являются «государственная власть и государственное управление, отражающие общественный строй и экономическую структуру страны, а так же партии и другие организации, общественные группировки, согласно их интересам и целям» [4].

Таким образом, по мнению авторов, бюджетная политика – управленческая деятельность законодательных и исполнительных органов власти в бюджетной сфере с целью обеспечения стабильного социально-экономического развития государства. Сущность бюджетной политики отражается в целенаправленной деятельности государства в лице органов государственной власти, но не органов местного самоуправления. Поэтому авторы считают, что содержание понятия *«бюджетная политика»* необходимо дополнить субъектами и акторами, и понимать ее как *целенаправленную деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по решению социально-экономических задач через выработку согласованных, сбалансированных и эффективных бюджетных отношении в интересах граждан и государства*.

Сфера приложения бюджетной политики распространяется на все три уровня – федеральный, региональный и местный. Если на федеральном и региональном уровне деятельность органов власти, партий и других организаций в области бюджетной политики регламентирована с постановкой определенных целей и задач, то на местном уровне все проблематичнее. О таком аспекте постоянно дискутируют не только руководители субъектов Российской Федерации и главы

муниципалитетов, но и уделяет пристальное внимание Президент России В.В.Путин: «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объём ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, и вы это хорошо знаете, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. Органы местного самоуправления то и дело сотрясают и коррупционные скандалы. Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы» [5].

Авторы отмечают, основной целью бюджетной политики на местном (т.е. муниципальном) уровне должно быть решение экономических и социальных задач конкретного муниципального образования. Вот здесь деятельность органов местного самоуправления часто не стыкуется с общеполитическими задачами на федеральном и региональном уровне. В частности, майскими Указами Президента России поставлена задача создания и модернизации 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году [6].

Одним из способов увеличения количества рабочих мест является создание технопарков, особых экономических зон. С одной стороны, абсолютно верный способ увеличения доходной базы бюджета, а с другой, его реализация должна учитывать местное социально-экономическое положение территории. Так, например, в настоящее время идет активное строительство особой экономической зоны «Титановая долина» в Верхнесалдинском городском округе Свердловской области, который расположен в 10 км от городского округа Нижняя Салда (далее – Нижняя Салда) с перспективой организации более 13 тыс. рабочих мест [7]. Согласно данным Верхнесалдинского центра занятости (который осуществляет обслуживание и Нижней Салды) численность безработных граждан, состоящих на учете на 30.12.2013г. составила 280 чел., удельный вес безработных граждан в численности экономически активного населения – 0,6%. С начала 2013г. в Центр занятости за содействием в поиске подходящей работы обратилось 3 960 человек, а работодателями было заявлено 4 831 вакансии [8].

В итоге получается, что помимо кадровой проблемы (отсутствие высокопрофессинальных специалистов) существует целый комплекс социальных проблем, решение которых не отражено в курсе бюджетной политики региона, а, значит, и муниципалитета. В первую очередь, это вопросы обеспечения жильем, детскими садами, услугами здравоохранения и коммунального хозяйства работников экономической зоны и членов их семей, прибывших из других мест. Согласно презентации «Титановой долины», представленной на IX Международной выставке вооружений, военной техники и боеприпасов в сентябре 2013г., предполагается строительство всего одного детского сада на 120 мест и жилой застройки площадью 42 692 м2 (при средней площади жилья в 50 м2 будет обеспечено только 854 семьи) [9]. Такая же ситуация и с коммунальными услугами, в частности, при существующей производительности 27 тыс. м3 в сутки город и предприятия Верхнесалдинского городского округа потребляют 29 тыс. кубометров воды в сутки. И это при условии, что «Титановая долина» еще не начала отбор воды [10]. Решение данной задачи не запланировано в проекте экономической зоны, а все затраты на проектно-сметную документацию, а также часть затрат на реализацию самого проекта муниципалитет должен изыскать в местном бюджете. Соседний городской округ Нижняя Салда также не в состоянии обеспечить дополнительные места в детских садах, жилье и качественные коммунальные услуги вновь прибывшим работникам без капитальных вложений в экономику муниципалитета. Необходимость решения подобных текущих задач в полной мере отражает отсутствие возможности разрабатывать муниципальную бюджетную политику с перспективой развития территории.

По мнению авторов, при определении основных направлений налогово-бюджетной политики Нижней Салды на очередной финансовый год и плановый период можно опираться только на методику, применяемую для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам на соответствующие периоды. Суть методики – определение текущих доходов и расходов в существующих социально-экономических условиях. Методика меняется и утверждается ежегодно, как правило, уже после согласования расходных полномочий со всеми муниципалитетами. В частности, согласительная комиссия в Нижней Салде состоялась 16.09.2013 г., а Постановление Правительства Свердловской области № 1108-ПП от 12.09.2013г. «Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» [11] сначала было опубликовано в «Областной газете» № 431-434 - 20.09.2013, «Собрании законодательства Свердловской области» - 09.10.2013, № 9 (2013), ст. 1592. Окончательная редакция, с изменениями, внесенными Постановлением Правительства Свердловской области от 24.10.2013 № 1292-ПП, вступили в силу на следующий день после официального опубликования (опубликовано в «Областной газете» - 07.11.2013).

Определяя расходы на решение вопросов местного значения, методика все же не предусматривает расчет на проектную деятельность. Негласно предполагается, что вся проектно-сметная документация,

строительство и модернизация могут финансироваться за счет создания дефицита местного бюджета и привлечения дополнительных доходов или кредитных средств, объем которых ограничен 10% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Касательно бюджета Нижней Салды получается, что общий объем доходов бюджета на 2014г. – 377 240, 4 тыс. рублей, в том числе объем межбюджетных трансфертов – 188 402,4 тыс. рублей. Тогда как общий объем расходов равен 385 740,4 тыс. рублей. Дефицит бюджета составляет 8 500 тыс. рублей или 9,72% от собственных доходов без учета объема безвозмездных поступлений и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам. Таким образом, на все проекты и модернизацию городской округ может выделить 8,5 млн.руб. Однако на деле эта сумма чаще всего используется на покрытие недополученных доходов и погашение ранее взятых кредитов (в 2014 г. на эти цели запланировано 1 340, 3 тыс. руб.) [12]. Фактически: городской округ может выделить не более 3-4 млн. рублей на развитие, но возникает проблема отсутствия гарантированных средств на реализацию проекта. Нет нормативных документов или порядков реализации проектов городских округов, гарантий их финансирования.

В этих условиях формируются дополнительные негативные последствия: не регламентирована возможность преемственности и последовательной реализации проектов на уровне местного самоуправления, т.к. любой вновь избранный Глава городского округа с новым созывом Думы может кардинально изменить основные направления бюджетной и налоговой политики. Тот руководитель, который озвучил планы своего видения развития городского округа, но не смог их осуществить в силу отсутствия взаимосвязи бюджетной политики региона и муниципалитета, теряет свой авторитет и политический имидж.

Указанные выше проблемные аспекты организации и реализации бюджетной политики органами местного самоуправления, а также сопутствующие сложности в деятельности местной власти, оказывают непосредственное влияние на общее социально-экономическое состояние и развитие муниципалитетов. В связи с этим, учитывая особенности органов местного самоуправления и сложившуюся практику в сфере межбюджетных отношений, авторы предлагают ряд рекомендаций, способных привнести качественные изменения в данные сферы деятельности.

В первую очередь необходимо *создание практики взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации*. Возможность «прямого контакта» и «точечного регулирования» определенных аспектов государственного управления формирует потенциал детального изучения финансового состояния муниципалитета со стороны региональных властей, а значит, обеспечивает согласование интересов властей с курсом государственной бюджетной политики и корректировку сроков и методов ее реализации на территории муниципалитета.

Кроме того, выработка *механизма «баланса интересов»,* т.е. организация взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации гарантирует:

– получение новых идей и проектов;

– привлечение дополнительных источников финансирования в отдельные сферы деятельности органов местного самоуправления;

– получение консультационной и методической помощи в вопросах организации и реализации бюджетной политики на территории муниципалитетов;

– регламентацию делегированных государственных полномочий в сфере бюджетной политики и т.д.

Авторы также предлагают использование *презентационной модели согласования основных направлений бюджетной политики муниципалитетов* в части развития локальной территории (данная модель широко применяется в бизнес-структурах, но, по мнению автора, не менее эффективна будет и в сфере государственного и муниципального управления). На согласительных комиссиях Правительства каждый городской округ должен представить презентацию проекта (проектов) с описанием социальных, экономических, экологических и других эффектов. На данном этапе потребуется эскизная проработка проекта, обоснование экономической эффективности, ориентировочная стоимость, источники финансирования и объем финансирования содержания нового объекта в последующие периоды. Подготовка указанных документов не потребует значительных финансовых вложений со стороны муниципалитетов, но предотвратит более крупные затраты в случае, если изначально проект обречен на неудачу. Так же презентационная модель защиты позволить оперативно получить экспертное мнение о недостатках проекта от профильных министерств и руководства региона, в свою очередь исполнительные органы власти получат информацию о направлениях развития каждой территории, необходимых объемах финансирования и сроках реализации.

В случае получения положительного заключения, органы местного самоуправления смогут внести необходимые корректировки и точно спланировать мероприятия по реализации проекта, обеспечение преемственности которого гарантировано включением в областной бюджет. При отрицательном заключении –

внести изменения в основные направления бюджетной политики муниципалитета, сконцентрировать свои возможности на более реальных планах, изыскивая возможности, когда инвестиции могут финансироваться за счет других бюджетов или за счет средств коммерческих организаций, иностранных инвесторов [13] .

Регионализация и социализация потребностей территорий также может обеспечить решение вопросов реализации бюджетной политики в муниципальных образованиях. То есть адаптация государственного политического курса к реальным возможностям и количественным и качественным потребностям территорий, в т.ч. потребностям населения, по мнению автора, способна гарантировать рациональное использование ресурсов муниципальных образований при формировании и реализации бюджетной политики. А применение механизма взаимодействия разрешит возможные проблемы в законодательной сфере с учетом проблем делегирования полномочий.

Таким образом, отсутствие преемственности бюджетной политики на разных уровнях власти и управления, регламентированного порядка реализации проектов развития влечет за собой неэффективные затраты, медленное развитие территорий и выхолащивание инициатив органов местного самоуправления. Учитывая современные процессы менеджеризации государственного и муниципального управления, по мнению авторов, необходимо использовать лучшие практики бизнеса, одной из которых является защита презентаций до начала реализации любого проекта. В настоящее время в частном секторе реализуются две основные стратегические цели – получение максимальной прибыли и ориентация на запросы клиента. Применительно к целям бюджетной политики органов местного самоуправления этот тезис означает увеличение доходов местного бюджета и удовлетворение потребностей местного населения. Правда, авторы отмечают, что необходима «осторожная» адаптация, а потом уже применение подобных механизмов, иначе возможно появление целого спектра более серьезных проблем.

Литература:

1. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 13.06.2013 «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» // Официальный сайт Президента России [электронный ресурс]. URL: Режим доступа http://www.kremlin.ru/news/18333 (дата обращения 11.01.2014).
2. Лопатников Л. И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки [электронный ресурс]. URL: http://slovar-lopatnikov.ru/ (дата обращения 09.01.2014).
3. Официальный сайт Института экономики и права Ивана Кушнира [электронный ресурс]. URL: http://www.be5.biz/ekonomika/fmel/27.htm (дата обращения 09.01.2014).
4. Обучение положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации в части исполнения бюджета. М.: НП «Центр развития современных образовательный технологий», 2012.
5. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента Российской Федерации от 07 мая 2012 года № 596 [электронный ресурс]. URL: http://gubernator96.ru/article/show/id/108 (дата обращения 08.01.2014).
7. ИТАР-ТАСС [электронный ресурс]. URL: http://itar-tass.com/ekonomika/844525 (дата обращения 08.01.2014).
8. Государственная служба занятости. Департамент по труду и занятости населения [электронный ресурс]. URL: http://www.szn-ural.ru/home/rinoktruda/expressrinok.aspx (дата обращения 08.01.2014).
9. Business Dialogue 2012-2013. Презентация Титановой долины [электронный ресурс]. URL: http://rae2013.ru/ru/programme/ about/titaniumvalley/ (дата обращения 08.01.2014).
10. Официальный сайт Правительства Свердловской области. Лента новостей [электронный ресурс]. URL: http://www.midural.ru/news/100046/document35888/ (дата обращения 08.01.2014)
11. Об утверждении методик, применяемых для расчета межбюджетных трансфертов из областного бюджета местным бюджетам, на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов: Постановление Правительства Свердловской области от 12.09.2013 г. № 1108-ПП [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
12. О бюджете городского округа Нижняя Салда: Решение Думы городского округа Нижняя Салда от 05.12.2013 г. № 31/3 [электронный ресурс]. URL: http://nsaldago.ru/in/md/rulemaking?mode=document&document_id=1097150. (дата обращения 08.12.2014).
13. Качанова Е.А. Муниципальные финансы как отражение российской модели местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. №1. С.18-22.

References:

1. Budget Address of the President of Russian Federation to Federal Assembly of The Russian Federation «On the Budget Policy in the 2014-2016» // Official website of the President of Russian Federation. [e-

resource]: URL: http://www.kremlin.ru/news/18333 (access date 11.01.2014)
2. Lopatnikov L.I. Economic-mathematical dictionary: Dictionary of modern economics [e-resource]: URL: http://slovar-lopatnikov.ru/ (access date 09.01.2014)
3. Official website of the Institute of Economics and law of Ivan Kuschnir [e-resource]: URL: http://www.be5.biz/ekonomika/fmel/27.htm (access date 09.01.2014)
4. Training with the budget code of the Russian Federation with regard to execution of the budget. M.: NP «Centr razvitiya sovremennyh obrazovatelnyh tehnologiy», 2012.
5. The Presidential Address to the Federal Assembly [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant-Plus».
6. On the Long-term State Economic Policy: Decree of the President of the Russian Federation of May 12, 2009 No. 537 [e-resource]: URL: http://gubernator96.ru/article/show/ id/108 (access date 09.01.2014).
7. ITAR-TAAS Russia News Agency [e-resource]: URL: http://itar-tass.com/ekonomika/844525 (access date 08.01.2014)
8. State Employment Service. Department of Labor and Employment [e-resource]: URL: http://www.szn-ural.ru/home/rinoktruda/expressrinok.aspx (access date 08.01.2014).
9. Business Dialogue 2012-2013. Presentation of the Titanium Valley [e-resource]: URL: http://rae2013.ru/ru/programme/ about/titaniumvalley/ (access date 08.01.2014).
10. Official website of the Government of Sverdlovsk region. News [e-resource]: URL: http://www.midural.ru/news/100046/document35888/ (access date 08.01.2014)
11. On approval methods for calculating inter-budget transfers from regional budget resources for 2014 and scheduled 2015 -2016 period: the Regulation of Government of the Sverdlovsk region of September 12, 2012 № 1108-PP [e-resource]. Access from ref.-legal system «KonsultantPlus».
12. On the budget of the urban district Nizhnyaya Salda: Decision of the Municipal Duma of Nizhnyaya Salda of December 5, 2013 № 31/3 [e-resource]. URL: http://nsaldago.ru/in/md/rulemaking?mode=document&document_id=1097150. (access date 08.12.2014).
13. Kachanova E.A. Municipal finances as reflection of the Russian model of local government // Municipalitet: ekonomika i upravlenie. 2011. №1. P.18-22.