

УДК 336.132.11

Е.В. Орлова

ИССЛЕДОВАНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВО-БЮДЖЕТНОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Аннотация. На основании исследования зарубежного опыта организации муниципальных финансовых отношений определены и систематизированы основные способы управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований. В статье приведен анализ превентивных мер, направленных на совершенствование финансовых основ местного самоуправления, охарактеризованы финансовые аспекты применяемых процедур урегулирования просроченной задолженности в международной практике. В заключение дается оценка возможности адаптации зарубежного опыта при определении путей преодоления финансово-бюджетной несостоятельности российских муниципалитетов.

Ключевые слова: местный бюджет, муниципальное образование, зарубежный опыт, финансово-бюджетная несостоятельность, способы управления.

Ekaterina Orlova

FOREIGN EXPERIENCE'S STUDY OF FINANCIAL AND BUDGET MUNICIPAL INSOLVENCY MANAGEMENT

Annotation. On the basis of a research of foreign experience of the organization of the municipal financial relations the main ways of management of the financial and budgetary insolvency of municipal units are defined and systematized. The analysis of the preventive measures directed to improvement of financial bases of local self-government is provided in article, financial aspects of the applied procedures of settlement of arrears in the international practice are characterized. An assessment of a possibility of adaptation of foreign experience when determining ways of overcoming the financial and budgetary insolvency of the Russian municipalities is in conclusion given.

Keywords: local budget, municipal unit, foreign experience, financial and budget insolvency, the ways of management.

Роль муниципальных финансов в финансовой системе государства определяется значимостью приоритетных направлений расходования средств местных бюджетов. В большинстве стран к ним относится финансирование социально-культурной сферы и коммунально-бытовое обслуживание населения. Кроме того, на долю местных финансов в настоящее время приходится значительная часть централизованных денежных ресурсов: в США, ФРГ и Японии – 50-60 %, в Великобритании и Франции – более 30 % [2]. Однако нестабильные экономические условия, низкий уровень бюджетной обеспеченности и неэффективная система управления муниципальными финансами нередко приводят к формированию финансово несостоятельных муниципалитетов. В связи с чем в международной практике государственного и муниципального управления решение финансовых проблем муниципальных образований является актуальной задачей.

В экономической литературе вопросы несостоятельности муниципалитетов и банкротства территорий за рубежом были рассмотрены в работах Е. В. Атамась, А. Б. Золотарева, В. Н. Парахина, В. А. Тарасова, Н. Э. Шишкиной и др. При этом в качестве основного критерия несостоятельности муниципального образования был принят принцип неплатежеспособности, в частности, невозможность оплаты долгов по мере наступления срока платежа. Вместе с тем для своевременного диагно-

стирования финансово-бюджетной несостоятельности, на наш взгляд, необходимо, помимо платежеспособности, учитывать кредитоспособность муниципального образования с учетом временного аспекта, проводить комплексную оценку всех факторов, влияющих на финансово-бюджетную устойчивость территории [3]. Таким образом, целью настоящей работы явилось изучение зарубежного опыта организации финансовых отношений на местах, систематизация применяемых способов управления финансово-бюджетной несостоятельностью территорий, а также оценка возможности их адаптации в российской действительности.

Как показало проведенное исследование, в зарубежной практике можно выделить два основных способа управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований (см. рис. 1).

Первый способ заключается в осуществлении комплекса превентивных мер по управлению финансовой несостоятельностью, направленных на совершенствование финансовых основ местного самоуправления (МСУ).

Проводимые органами государственной власти и местного самоуправления мероприятия по управлению финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований направлены, главным образом, на создание стимулирующих механизмов, обеспечивающих развитие собственного доходного потенциала территорий.

В целом доходная часть местных бюджетов большинства стран формируется за счет двух групп поступлений. Первая группа – это собственные доходы муниципального образования, включающие местные налоги и сборы, штрафы, проценты от общегосударственных налогов, доходы от управления имуществом и другой экономической деятельности, добровольные пожертвования и другие. В некоторых странах к ним также относят получаемые местными правительствами кредиты и займы. Во вторую группу входят получаемые трансферты из других бюджетов в форме финансовой помощи. В таблице 1 представлены основные источники доходов местных бюджетов в зарубежной практике.

Таблица 1

Основные источники доходов местных бюджетов (зарубежная практика)

Внутренние источники			Внешние источники		
Доходы от земли	«Неземельные» доходы	Сборы за пользование	Межбюджетные трансферты	Заимствования	Содействие развитию
Налог на недвижимость	Налоги на домохозяйства, движимое имущество и др.	Коммунальные услуги (водоснабжение, канализация и др.)	Безусловные трансферты или разделение налогов	Государственные	Помощь при чрезвычайных ситуациях и др.
Земельные сборы	Лицензионные сборы на бизнес и др.	Административные пошлины	Условные гранты	Банковские (частный сектор)	Международная помощь

В большинстве зарубежных стран собственные доходы в местных бюджетах преобладают. При этом в Великобритании, Франции, Германии, Швеции, Португалии, Венгрии и Словении собственные доходы муниципалитетов в большей части формируются за счет местных налогов. В Литве, Эстонии и Чехии собственные доходы местных бюджетов в основном складываются из отчислений от общегосударственных налогов. В Финляндии 2/3 собственных доходов – средства, получаемые от муниципальных компаний, оказывающих населению коммунальные услуги [1]. Представленная на рисунке 2 структура доходов свидетельствует о финансовой самостоятельности муниципальных образований в большинстве европейских государств и высокой степени налоговой децентрализации их финансовых систем.

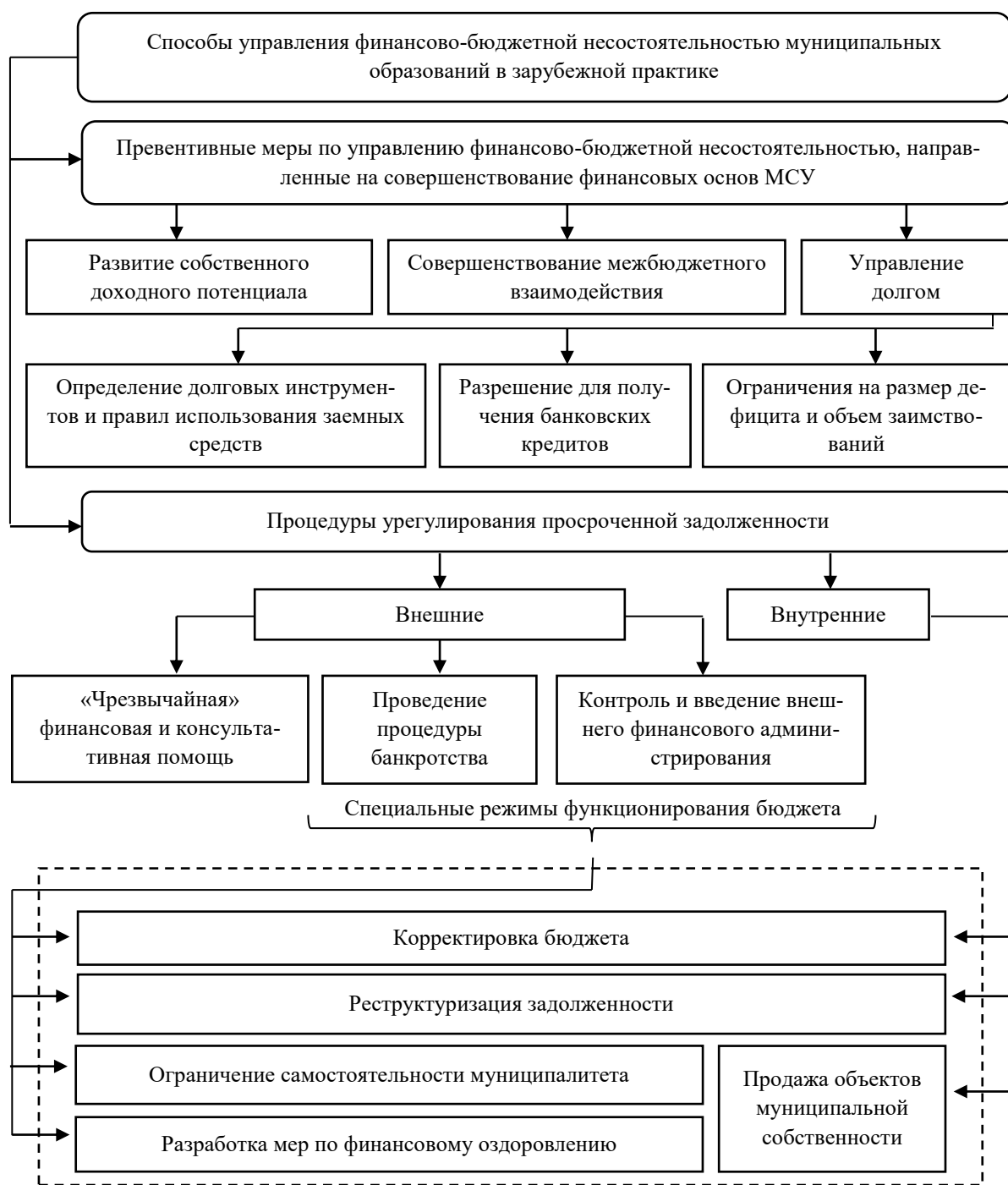


Рис. 1. Способы управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований в зарубежной практике

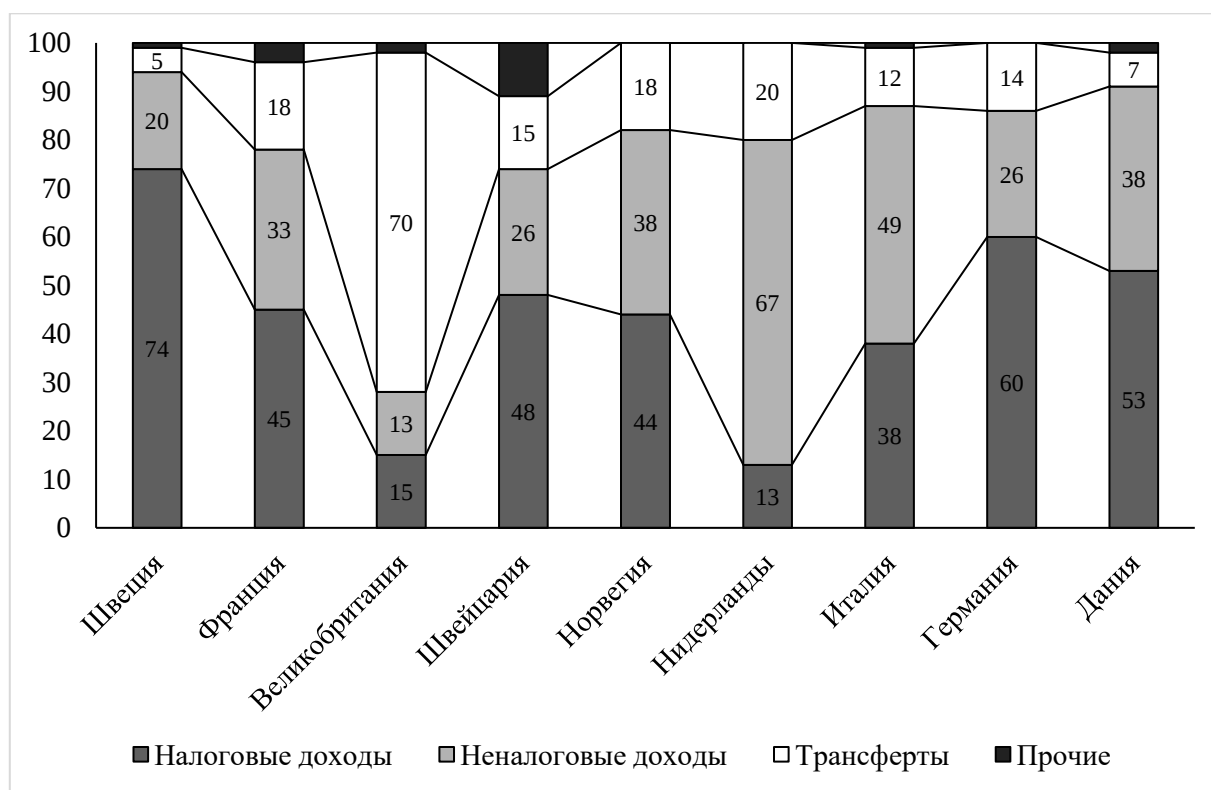


Рис. 2. Структура доходов местных бюджетов европейских стран, в % [5]

Стабилизация доходной базы и увеличение потенциала муниципальных образований – одна из стратегий финансирования, реализуемых в различных странах в целях повышения устойчивости местных бюджетов в нестабильных экономических условиях.

Согласно докладу европейских экономистов местные бюджеты не должны полагаться на нестабильные доходы, остро реагирующие на экономические колебания [8]. Наиболее яркие примеры – налоги на прибыль корпораций и сделки с недвижимостью. Поступления от налогообложения доходов физических лиц также реагируют на сокращение занятости, заработной платы, однако снижение меньше, чем по корпоративным налогам. В то время как налогообложение собственности в кризисных условиях доказало свою устойчивость, в связи с чем важным является предоставление органам местного самоуправления возможности осуществлять их администрирование.

В качестве возможных мер стабилизации финансового состояния муниципалитета применяется увеличение налоговой нагрузки, кроме того, осуществляется проведение мероприятий по поддержке предприятий и обеспечению рабочих мест, что способствует росту налоговых отчислений и сокращению дополнительных расходов бюджета в будущем. Также в кризисной ситуации рекомендуется повышать сотрудничество между муниципалитетами и расширять использование бенчмаркетинга, повышать производительность труда сотрудников или сокращать расходы на заработную плату, избегая увольнений, обеспечивать прозрачность закупок и расходов бюджетов.

Предупреждение финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований осуществляется и посредством совершенствования межбюджетного взаимодействия в бюджетной системе государства. В зарубежной практике можно выделить два варианта передачи ресурсов от одного уровня власти на другой – разделение доходов и система грантов [4]. Разделение доходов осуществляется в виде распределении налоговой базы по уровням бюджетной системы или централи-

зации налогового поступления на одном уровне и их последующего разделения. Выделение грантов обусловлено необходимостью снижения возникающего вертикального дисбаланса бюджетной системы и выравнивания межрегиональной дифференциации налогового потенциала муниципальных образований, т.е. горизонтального дисбаланса.

Система грантов представлена целевыми трансфертами и трансфертами с общим назначением, обладающими определенными признаками и предоставляемыми в соответствии с избранными критериями. В доходах местных бюджетов в США доля трансфертов составляет около 40 % предоставляемых в форме фискальной помощи общего назначения, оказываемой с целью увеличения доходной части для обеспечения сбалансированности без указания конкретного целевого направления использования средств, бюджетных грантов, специальных и блочных субсидий.

Основными источниками формирования бюджетов муниципальных образований в Великобритании, Нидерландах, Греции и Словении являются гранты из государственного бюджета. Трансферты в Великобритании составляют более половины доходов местного бюджета и, в основном, представляют собой целевые гранты на выполнение конкретных задач, а также дотации на финансирование текущих и административных расходов.

Французские органы местного самоуправления располагают ассигнованиями (или субсидиями) государства, которых насчитывается 40 различных видов. В стране действует не только система ассигнований, но и так называемые «переводы» налогов, когда государство, к примеру, может «переводить» регионам и департаментам часть внутреннего налога на нефтепродукты [1].

В Голландии более 20 % всего бюджета страны направляется в муниципалитеты в форме прямых отдельных грантов (крупнейшая статья муниципальных доходов) и общих грантов, получаемых из Муниципального фонда, финансируемого из госбюджета.

Таким образом, межтерриториальное выравнивание налогового потенциала и бюджетной обеспеченности достигается посредством применения инструментов межбюджетного регулирования. Наиболее распространенными трансфертами являются субсидии, гранты, выравнивающие и целевые трансферты. Предоставляемые трансферты могут быть условными и безусловными, а также выделяться в фиксированном объеме или с возможностью пролонгации.

Кроме того, одним из действенных инструментов обеспечения финансовой стабильности муниципалитетов во многих странах является эффективная система управления муниципальным долгом. Особенности управления муниципальным долгом определяются общей моделью управления публичными финансами в стране. Различаются условия привлечения заимствований, состав и структура долговых обязательств, степень контроля за проводимой политикой со стороны вышестоящих органов власти.

Наиболее значимыми превентивными мерами для регулирования муниципальных заимствований со стороны государственных органов является определение оптимального набора долговых инструментов и правил использования заемных средств, установление ограничений на размер бюджетного дефицита, верхний уровень долга, объем и формы заимствований, а также обязательное согласование для получения кредитов банков. Так, в условиях экономического кризиса 2008–2010 гг. задолженность местного самоуправления выросла в большинстве стран Европы [8].

Как показывает зарубежный опыт, для эффективного использования заемные средства направляются для финансирования инвестиций и рефинансирования текущей задолженности, финансирование текущих расходов возможно только в целях управления ликвидностью в краткосрочном периоде. Второй способ управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований предполагает введение специальных режимов функционирования бюджета и применение процедур урегулирования просроченной задолженности муниципалитета для восстановления его платежеспособности.

Национальные модели регулирования несостоятельности муниципальных образований различны. В литературе выделяют два основных подхода к построению системы муниципального банкротства: судебный и политико-административный. При политико-административном подходе высшие органы власти осуществляют контроль за действиями муниципалитета, предупреждая трансформацию финансовых проблем в несостоятельность и предотвращая участие судебных органов в принятии ключевых решений в ходе реструктуризации задолженности муниципалитета [9]. Данный подход характеризуется меньшими издержками и представляется более предпочтительным во многих странах. Судебный подход предполагает прямое участие судебных органов в управлении несостоятельностью муниципалитетов и принятии ключевых решений по реструктуризации задолженности.

Существующие специальные режимы функционирования бюджетов в разных странах, а также применяемые инструменты в виде «чрезвычайной» финансовой помощи необходимы для решения проблемы преодоления финансовой несостоятельности муниципалитета, предполагающей наличие просроченной задолженности и невозможности выполнения своих обязательств в будущем. При этом, как показал анализ зарубежного опыта, в большинстве случаев предпочтение отдается досудебному урегулированию задолженности и восстановлению финансовой состоятельности муниципалитетов, так как прохождение процедуры банкротства негативно влияет на имидж муниципалитета, отрицательно сказывается на его кредитном рейтинге, сопровождается дополнительными издержками.

Исследование зарубежного опыта функционирования местных финансов и управления финансово-бюджетной несостоятельностью муниципальных образований позволило систематизировать способы и применяемые меры по предупреждению и преодолению финансово-бюджетной несостоятельности муниципальных образований, оценить практику их применения в разных странах. Вместе с тем в большинстве рассматриваемых стран предпочтение отдается превентивным мерам по совершенствованию финансовых основ местного самоуправления, уделяется внимание формированию собственных доходов муниципалитетов и использованию инструментов межбюджетного регулирования. Кроме того, формирование муниципальной задолженности рассматривается как возможность финансирования капитальных расходов и требует применения соответствующих инструментов для управления долгом.

Детальное изучение особенностей урегулирования просроченной задолженности муниципалитетов в зарубежной практике позволило также сформулировать финансовые аспекты рассматриваемой процедуры. Во-первых, критерием несостоятельности муниципалитета является его неплатежеспособность. Во-вторых, основным источником средств для выплат кредиторам являются будущие доходы муниципалитета. Следовательно, представляется важным способностью муниципалитета генерировать налоговые и неналоговые доходы. В-третьих, большая часть активов территории не может быть продана в счет погашения долга, имеет низкую или нулевую стоимость в связи с ее общественным использованием (улицы, здания школ и др.) В-четвертых, финансовое состояние муниципалитета не должно влиять на выполнение органами местного самоуправления своих функций. Наконец, в целях восстановления финансовой состоятельности предпринимаются меры по устранению причин, лежащих в основе ухудшения финансового состояния муниципального образования, и проводится корректировка бюджета должника путем приведения в соответствие доходных и расходных статей бюджета, заимствований и возможностей по обслуживанию муниципального долга [6; 7].

Вместе с тем основной причиной банкротств муниципальных образований за рубежом является неэффективная работа органов местного самоуправления по финансированию масштабных инфраструктурных проектов и недальновидная долговая политика, в то время как в России формирование финансово несостоятельных муниципалитетов в первую очередь связано с недостаточностью собственных ресурсов для финансового обеспечения расходных полномочий.

Таким образом, мероприятия по развитию финансового потенциала, особенности применения инструментов межбюджетного регулирования и правил эффективного управления муниципальным долгом, имеющие место в зарубежной практике, приобретают особую значимость в целях осуществления досудебного урегулирования финансовых проблем местного самоуправления и обеспечении финансовой состоятельности муниципалитетов в отечественной действительности. При этом важно, чтобы они были детально изучены и адаптированы с учетом муниципальной практики и особенностей российского законодательства.

Библиографический список

1. Аналитический вестник № 9(527) к 150-летию учреждения земств в России (отечественный и зарубежный опыт становления и развития местного самоуправления) [Электронный ресурс] / Сост. Н. В. Бубличенко, М. В. Глигич-Золотарева. – 2014. – 69 с. – Режим доступа : <http://www.council.gov.ru/media/files/41d4dad48c994f4030e4.pdf> (дата обращения : 01.07.2017).
2. Жухина, Е. В. Мировой опыт формирования местных бюджетов / Е. В. Жухина, А. И. Скрипаль // Материалы международной научно-практической конференции «Устойчивое развитие муниципальных образований : вопросы финансов и методологии управления» 28 октября 2014 г. – М. : Финансовый университет при Правительстве РФ, 2014. – С. 69–70.
3. Орлова, Е. В. Методы обеспечения финансово-бюджетной состоятельности муниципальных образований / Е. В. Орлова // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 5-2(82-2). – С. 1220–1229.
4. Суглобов, А. Е. Анализ зарубежного опыта бюджетного выравнивания / А. Е. Суглобов, Ю. И. Черкасова // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 3. – С. 68–75.
5. Усков, И. В. Зарубежный опыт обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных органов власти [Электронный ресурс] / И. В. Усков // Управление экономическими системами : электронный научный журнал. – 2015. – № 1(73). – Режим доступа : <http://uecs.ru/logistika/item/3333-2015-01-29-08-20-59> (дата обращения : 01.07.2017).
6. Чернова, М. В. О критериях несостоятельности (банкротства) / М. В. Чернова // Антикризисное управление. – 2009. – № 25(104). – С. 67–71.
7. Чернова, М. В. Предпосылки развития института банкротства / М. В. Чернова // Финансы и кредит. – 2009. – № 36(372). – С. 37–41.
8. Local Government in Critical Times : policies for crisis, Recovery and a Sustainable Future / K. Davey. – Strasbourg : Council of Europe, 2011. – 156 p.
9. Rogoff, K. Bankruptcy Procedures For Sovereigns : A History of Ideas, 1976–2001 [Electronic resource] / K. Rogoff, J. Zettelmeyer // IMF Staff Papers. – 2002. – Vol. 49. – № 3. – Mode of access : <https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2002/03/pdf/rogoff.pdf> (accessed date : 20.06.2017).