ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 334.02

Н.Ю. КОРОТИНА

Современный этап экономического развития России характеризуется усиливающейся тенденцией переноса на местный уровень практического решения проблем реформирования социальной сферы. В первую очередь это касается вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, ориентированного на удовлетворение своих социальных нужд и потребностей, повышения качества жизни населения.

В мировой практике право обладания достаточными ресурсами, самостоятельного управления и распоряжения ими для решения вопросов местного значения считается одним из главных для местного уровня власти.

Ключевой проблемой местного самоуправления в России является недостаточность собственной доходной базы местных бюджетов, которая стала общей проблемой данного уровня управления. Это выражается прежде всего в прямой зависимости уровня доходов местных бюджетов от федерального и регионального законодательства, а также от состояния федерального и регионального бюджетов. По данным за 2007–2010 гг., местные органы власти в Российской Федерации могут регулировать примерно 2 % доходов всех бюджетов бюджетной системы, в том числе 21 % доходов, поступающих в их бюджеты [5]. Сложившаяся ситуация означает, что оказывать реальное воздействие на налоговые доходы местных бюджетов можно только на уровне Федерации и ее субъектов.

В таких условиях вопросам финансовой самостоятельности муниципальных образований необходимо уделять большее внимание. Отмечая необходимость развития демократических институтов в России, В.В. Путин в статье «Демократия и государство» [9] отмечает, что «муниципалитеты должны стать в полной мере финансово состоятельными и автономными, иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, решения повседневных проблем населения» (обеспечение населения теплом, электричеством, водой, содержание и строительство дорог, пожарная безопасность, благоустройство и многое другое).

Новый этап в развитии муниципальных финансов начался с реформирования системы местного самоуправления и межбюджетных отношений в 2003–2005 годах с принятием федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где перераспределение и долговременное закрепление полномочий и доходных источников за разными уровнями бюджетной системы, обеспечение финансово-экономической независимости местного самоуправления, приведение в соответствие экономической и финансовой базы муниципальных образований и объемов полномочий являются приоритетными задачами. Анализ произошедших после реформ изменений финансового состояния муниципальных образований однозначно свидетельствует о том, что эта цель не просто не была достигнута, произошло обратное: финансовое положение и фискальная самостоятельность муниципальных образований ухудшились по сравнению с их состоянием до реформы.

Под финансовой самостоятельностью муниципальных образований понимается способность органа местного самоуправления мобилизовать собственные финансовые ресурсы в бюджет для полного и своевременного исполнения своих задач и функций, обеспечения соответствия уровня жизни населения государственным стандартам. Речь в данном случае идет не просто о сбалансированности местных бюджетов, а в первую очередь о том, как эта сбалансированность должна обеспечиваться, то есть о наделении местного самоуправления необходимыми полномочиями по формированию собственных доходов их бюджетов.

Под финансовой самостоятельностью в Бюджетном кодексе подразумевается самостоятельное распоряжение средствами местного бюджета: «органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов» [2]. Вопросы же «самостоятельного формирования» местных бюджетов, как в Бюджетном кодексе, так и в других нормативных документах отсутствуют. Та часть прав по формированию финансовых ресурсов, которая относится к самостоятельному установлению и введению в действие на подведомственной территории местных налогов и сборов, лишь в незначительной мере решает этот вопрос.

Закон РФ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»

прямо указывает на зависимость местных бюджетов от вышестоящих: «Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов» [7]. Следствием дисбаланса нормативного регулирования в отношении местных органов власти являются проблемы финансирования расходов муниципальных образований.

Обеспечение подлинной самостоятельности местных бюджетов не может быть достигнуто без существенного повышения доли в доходах этих бюджетов собственных источников.

В качестве основного критерия и условия реализации принципа самостоятельности местных бюджетов нами предлагается принять долю собственных доходов в общем объеме бюджетных доходов, адекватную доходному потенциалу региона как результату функционирования муниципальной экономики.

В связи с этим существует необходимость определиться в содержании понятия «собственные доходы бюджета». Статья 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам относит налоговые доходы, неналоговые доходы, а также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций. Таким образом, к собственным доходам местных бюджетов отнесены дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и субсидии на софинансирование социально значимых расходов. Данная трактовка собственных доходов является, на наш взгляд, принципиально некорректной, поскольку доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, не соответствуют понятию «собственный».

Такая трактовка собственных доходов затрудняет анализ эффективности работы муниципальных органов власти и искажает результаты анализа финансового состояния местных бюджетов. Так, по результатам мониторинга местных бюджетов Российской Федерации, проводимого Министерством финансов [4], собственные доходы местных бюджетов за 1 полугодие 2011 года составляют 70,7 % всей доходной базы. В то же время 41,6 % собственных доходов формируется за счет безвозмездных поступлений из бюджетов других уровней (без учета субвенций из Фондов компенсаций, в соответствии с методикой). Фактически же за счет налоговых и неналоговых доходов, закрепленных за местными бюджетами, формируется только 41 % общих доходов бюджета, что свидетельствует о низкой самостоятельности местных бюджетов.

Финансово-экономическое обоснование реформ местного самоуправления предусматривало, что объем налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, закрепленных на долгосрочной основе Бюджетным кодексом Российской Федерации и Налоговым кодексом Российской Федерации, должен составить не менее 4,2 % ВВП, объем дотаций из региональных бюджетов – 1,4 % ВВП, объем субвенций из федерального и региональных бюджетов на реализацию отдельных государственных полномочий – до 1,5 % ВВП. Общий объем местных бюджетов – 8,1 % ВВП [6]. При этих условиях предполагалось существенно расширить бюджетную и налоговую самостоятельность органов местного самоуправления. Данные таблицы 1 свидетельствуют, что планируемые параметры общего объема местных бюджетов не были достигнуты. Доля доходов местных бюджетов в период 1997–2004 гг. планомерно снижалась.

Таблица 1

Распределение доходов между уровнями бюджетной системы, % от ВВП

Годы	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты регионов	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1997	13,8	17,5	10,4	10,9
1998	11,9	15,1	8,9	8,7
1999	12,9	13,9	8,3	6,8
2000	16,0	15,0	10,0	6,4
2001	17,5	14,2	10,1	6,5
2002	16,3	14,8	10,9	6,5
2003	19,5	14,3	10,7	6,3
2004	20,1	13,9	10,5	6,1
2005	23,7	13,9	11,3	5,5
2006	23,3	14,1	11,8	5,7
2007	23,4	14,7	12,2	5,9
2008	22,5	14,8	12,4	5,8
2009	18,8	15,1	12,8	6,2
2010	17,4	15,1	12,6	5,8
Примечание: консолидированные доходы регионов не соответствуют сумме доходов из региональных и местных бюджетов на сумму чистых трансфертов из региональных бюджетов в местные бюджеты.				

Источник: [3]

С 2003 года (начало реформы ОМСУ) общим объем местных бюджетов Российской Федерации снизился с 6,3 % до 5,8 % ВВП, что составляет 1546,9 млрд руб. в текущих ценах. Для сравнения, в 2010 году общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составил 2600,5 млрд руб. [4].

Практика функционирования муниципальных образований свидетельствует, что их налоговые возможности не имеют определяющего значения в формировании доходного потенциала местных бюджетов: в доходной части местных бюджетов налоговые доходы занимают одну треть (таблица 2).

Таблица 2
Структура доходов местных бюджетов

Год	2007	2008	2009	2010	2011
Доля налоговых доходов в общих доходах местных бюджетов	29,7	29,6	30,1	31,0	31,5
Доля неналоговых доходов в общих доходах местных бюджетов	12,3	12,3	9,4	9,4	9,6
Доля межбюджетных трансфертов в общих доходах местных бюджетов	58,0	58,1	60,5	59,6	58,9

Источник: Министерство финансов РФ, расчеты автора.

Следует отметить, что в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется крайне неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется около 64 % налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – примерно 26 % и лишь 9 % – в бюджетах поселений (таблица 3).

Таблица 3
Структура доходов местных бюджетов

Год	Бюджеты городских округов	Бюджеты муниципальных районов	Бюджеты поселений
2008	64,6	29,4	6,0
2009	63,5	26,5	10,0
2010	64,1	26	9,9

Источник: Министерство финансов РФ.

В 42 субъектах Российской Федерации удельный вес налоговых доходов в общем объеме доходов превышает среднее значение по Российской Федерации. Наибольшая доля налоговых доходов в 2011 г. отмечается в местных бюджетах Липецкой, Калужской, Тульской, Омской и Брянской областях.

В 41 субъектах РФ удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов ниже среднего уровня по Российской Федерации. Наименьшая доля налоговых доходов по плановым показателям отмечается в местных бюджетах Ненецкого автономного округа, Тюменской области, Чукотского автономного округа, Республики Ингушетия, Ямало-Ненецкого автономного округа.

Неравномерное распределение налоговых доходов отмечается в муниципальных образованиях одного типа. Так, в городских округах Челябинской области доля налоговых доходов в доходной части бюджетов в 2012 г. колеблется от 31 % в Троицком городском округе до 44 % в Челябинском городском округе.

Особого внимания заслуживает анализ видов налогов, поступающих в местные бюджеты. В соответствии с принципами кооперативной модели бюджетного федерализма Российской Федерации, налоговые доходы местных бюджетов формируются за счет местных налогов и установленных отчислений от федеральных и региональных налогов.

Удельный вес местных налогов в налоговых доходах бюджетов муниципальных образований крайне незначителен. По состоянию на 1 июля 2011 года поступления от земельного налога составляют 12,9 %, налога на имущество физических лиц – 0,6 %, то есть местные налоги формируют местные бюджеты на 13,5 %. Основным бюджетообразующим налогом для местных бюджетов остается федеральный налог на доходы физических лиц, удельный вес которого составляет 65,1 % в 2010 г. (в 2009 году – 68,7 %, в 2008 году – 68,6 %). По поступлениям от других федеральных налогов можно привести следующие данные. Доля налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 5,5 %, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 16,7 %, единого сельскохозяйственного налога – 0,5 %. Таким образом, основной объем налоговых доходов местных бюджетов дают налоги, полномочия по определению налоговых ставок, налоговой базы, льгот и нормативов распределения имеет вышестоящий уровень власти.

В местные бюджеты поступают отчисления от региональных налогов, устанавливаемые законодательством субъектов Федерации. Так, в Челябинской области установлены нормативы отчислений в бюджеты городских округов и муниципальных районов от следующих федеральных и региональных налогов: единого сельскохозяйственного налога – 100 %, транспортного налога – 50 %, налога на игорный бизнес – 40 %. В бюджеты муниципальных районов также поступают налоги на добычу полезных ископаемых в размере 50 % [8]. Удельный вес поступлений от этих налогов в Челябинской области незначителен – около трех процентов.

Поступление неналоговых доходов в местные бюджеты также незначительно – около 10 %. Анализ показывает, что основным доходным источником местных бюджетов остаются безвозмездные поступления, их доля в доходах составляет около 60 % (таблица 2). При такой высокой зависимости от вышестоящих бюджетов самостоятельность местных бюджетов крайне низка.

Между тем без финансовой самостоятельности муниципалитетов невозможно говорить о реально работающей системе местного самоуправления. Централизация финансовых потоков в бюджетной системе тормозит процессы социально-экономического развития муниципальных образований, а значит, и России в целом. Органы местного самоуправления не определяют «правила игры» и не могут гарантировать их соблюдение в рамках контрактных отношений с инвесторами. Руководители муниципального образования заинтересованы в настоящее время, прежде всего, в привлечении финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов взамен развития и пополнения собственной доходной базы.

К негативным характеристикам обеспечения финансовой самостоятельности следует отнести незаинтересованность муниципальных образований в проведении большинства реформ, нацеленных на повышение эффективности управления в общественном секторе, повышение качества и эффективности предоставления услуг населению.

В условиях, когда наполнение местных бюджетов в основном зависит от решений, принимаемых на других уровнях бюджетной системы, органы местного самоуправления ориентированы только на выполнение указаний вышестоящих уровней власти и практически лишены возможности реализовывать собственные инициативы.

Действующая система муниципальных финансов в лучшем случае стимулирует муниципальные образования поддерживать исполнительскую дисциплину в реализации тех законов и норм, которые устанавливают федеральный центр и регионы, но не повышать эффективность расходования бюджетных средств, совершенствовать институциональную среду.

Фактическое отсутствие финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в стране, их зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы – мощнейший тормоз при реализации любых долгосрочных инициатив в общественном секторе, не позволяющий использовать разнообразие страны как ресурс социально-экономического развития территорий.

Другими словами, существующая система финансово несамостоятельного местного самоуправления создает объективные препятствия на пути модернизации социально-экономического развития страны.

Решение проблемы повышения самостоятельности муниципальных образований лежит в трех плоскостях:

Во-первых, это проблемы, решение которых должно приниматься на федеральном и региональном уровнях. Необходима передача на уровень муниципалитетов тех

налоговых источников, поступления от которых напрямую зависят от усилий органов местного самоуправления. К ним относятся все налоги от малого бизнеса, который сейчас работает в условиях специальных налоговых режимов. Реализация муниципалитетами программ поддержки малого бизнеса позволит повысить прямые поступления от этих налогов, косвенное воздействие этих программ будет выражается в увеличении поступлений от налога на доходы физических лиц. Кроме того, необходимо сбалансировать полномочия между субъектами Федерации и муниципалитетами. Если у последних появится больше ресурсов, то и объем их обязательств перед гражданами может быть увеличен.

Во-вторых, необходим поиск и реализация резервов в формировании собственных налоговых и неналоговых источников для повышения самостоятельности муниципальных образований. На сегодняшний день к таким резервам относится повышение качества информации об объектах и субъектах налогообложения, поставляемой в ФНС России регистрирующими и инвентаризирующими органами, которое позволит эффективно администрировать и собирать местные налоги в полном объеме. Необходима актуализация баз данных о земельных и имущественных объектах путем проведения инвентаризации и постановки на муниципальный учет земельных и имущественных объектов, уточнения расхождения по площадям земельных участков и недвижимого имущества, установления новых владельцев объектов.

Значительные резервы повышения количества объектов налогооблагаемого имущества кроются в постановке на учет объектов, у которых отсутствует регистрация под предлогом незавершенного строительства. В результате на эти объекты не начисляется налог на имущество. Другая значительная проблема – занижение стоимости объектов налогообложения (как земельных участков, так и недвижимого имущества физических лиц). Как показывает опыт отдельных муниципальных образований, потенциал роста местных имущественных налогов оценивается на уровне 70 %, при этом объем затрат не превышает 10–15 % прироста доходной базы бюджета по имущественным налогам [1].

В-третьих, объективно необходимо повысить самостоятельность местных бюджетов, что позволит активизировать процессы, направленные на повышение собственных доходов местных сообществ путем усиления взаимодействия институтов муниципальной власти и бизнес-структур. На современном этапе экономического развития это является задачей первостепенной важности, что предполагает достижение баланса интересов в целях обеспечения механизмами государственной поддержки бизнес-сектора данной территории. Это актуализирует целенаправленную деятельность органов местного самоуправления по созданию условий для привлечения и удержания финансовых ресурсов на территории муниципального образования.

Таким образом, возникает необходимость поиска новых источников финансирования хозяйствующих субъектов и повышения эффективности использования существующих источников на уровне муниципалитетов, которые в сложившихся условиях должны быть в основном ориентированы на генерирование позитивных изменений на внутреннем финансовом рынке за счёт усиления влияния регулирующей функции муниципальных финансов.

1. Батин Б. К. Проблема сбора местных налогов глазами системного аналитика / В.К. Батин // Практика муниципального управления. 2009. №11. С. 44–49.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
3. Жигалов Д., Перцев Л. Финансовые основы местного самоуправления: итоги 2000-х годов // Бюджет. URL: http://bujet.ru/article/142251.php.
4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2010 год.
5. Киреенко А. П., Сорокина Т. В. Налоговые аспекты межбюджетных отношений / А.П. Киреенко// Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 5.
6. Ковалевич М. К. К вопросу о доходной базе муниципальных образований / М. К. Ковалевич // Проблемный анализ и государственно управленческое проектирование. 2011. № 2. С. 21.
7. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ.
8. «О межбюджетных отношениях в Челябинской области». Закон Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 314-ЗО.
9. Путин В.В. «Демократия и государство» / В. В. Путин // Коммерсантъ. 06.02.2012. № 20/П (4805).