

УДК 342.951:351.82

Чихладзе Л.Т.*Московский государственный областной университет***ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Аннотация. Настоящая статья посвящена одной из самых актуальных проблем местного самоуправления в Российской Федерации. Финансовое обеспечение функционирования муниципальных образований является весьма важной задачей для органов государственной власти федерации и ее субъектов. Решение данной задачи способствует развитию эффективного и самостоятельного уровня публичной власти, а также реализации многих вопросов местного значения, направленных на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, бюджетный процесс, местный бюджет.

L. Chikhladze*Moscow State Regional University***THE ISSUES OF FINANCIAL SUPPORT FOR MUNICIPAL EDUCATION**

Abstract. The article is concerned with one of the most acute problems of the local government in the Russian Federation. Financial support of municipal education is a very important task for public authorities of the Federation and its subjects. The solution of this problem promotes the development of effective and independent level of public authorities, as well as the implementation of many local programs aimed at supporting municipal education.

Key words: local government, municipal education, budget process, local budget.

Одной из важных проблем формирования эффективного местного самоуправления в Российской Федерации является недостаточная финансовая обеспеченность муниципальных образований. Тем самым, именно бюджетный вопрос является краеугольным камнем большинства проблем местного самоуправления. Соответственно, при наличии ограниченной местной базы финансирования органы местного самоуправления не могут или не в полной мере могут реализовывать во-

просы местного значения, что, в свою очередь, отрицательно оказывается на качестве предоставляемых населению муниципальных услуг.

Местные бюджеты являются самым многочисленным элементом бюджетной системы Российской Федерации и составляют одну из основ финансового функционирования страны. На сегодняшний день вопросы их формирования и усиления остаются одной из наиболее важных проблем в отношениях между бюджетами различных уровней. Представляется, что назрела

необходимость реформирования взаимоотношений между такими субъектами бюджетных отношений, как органы государственной власти, субъектов Федерации и местного самоуправления. Одним из важнейших вопросов является необходимость выработки четкой стратегии оздоровления системы финансирования местного (базового) уровня.

Базовый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (далее – *Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.*) четко регламентирует границы, функции и полномочия муниципальных органов власти. Вместе с тем, многие положения закона направлены на ограничение независимости местных бюджетов. В этой связи следует согласиться с А.Н. Ершовым, по мнению которого «с одной стороны, объявленная реформа местного самоуправления должна, казалось бы, способствовать решению вопросов местного финансирования в пользу большей автономии местных бюджетов, но с другой – в стране выстроена бюджетная и налоговая вертикаль, которая прямо противоречит идеи местной автономии и препятствует ее реализации на практике» [3, с. 83].

Экономическая самостоятельность местного самоуправления невозможна без создания собственной доходной части местных бюджетов. Ведь органы местного самоуправления финансируют реализацию таких вопросов местного значения, как среднее образование, здравоохранение, культура, детские дошкольные учреждения, коммунальные услуги, охрана окружа-

ющей среды. В развитых европейских государствах (ФРГ, Франция, Бельгия) со сбалансированными межбюджетными отношениями муниципальные бюджеты в большинстве своем бездефицитны. Последнее связано с неукоснительным соблюдением соотношения доходов и расходов. В Российской Федерации в последние годы наблюдается тенденция установления на федеральном уровне закрепленных доходов выше уровня закрепленных расходов. Исходя из этого, получается, что выполнение долговых обязательств государства (внутренних) лежит на плечах нижестоящих уровней бюджетной системы. Такая же ситуация сложилась и на уровне субъекта Федерации. Последние сосредоточивают на своем уровне все возможные доходы. При этом у муниципалитетов остаются не обеспеченные финансами бюджетные обязательства. Итогом подобных «бюджетных игр» явилось то, что местный (базовый) уровень оказался наиболее незащищенным в плане финансовой независимости, но обладающим при этом целым спектром полномочий, включая социальные [1, с. 58].

Ключевые позиции в системе финансирования регионального и местного уровня занимают «финансовые инъекции». Они имеют разные формы: субвенции, дотации, средства фондов финансовой поддержки, взаимные расчеты. Данные формы сочетаются с системой дифференцированных нормативов отчислений от налогов различных уровней: федерального и регионального. Связка «бюджет – налоги» является основным инструментом системного финансового выравнивания. Представляется невозможным эффективное исполнение регионами и

муниципалитетами задач, входящих в список их полномочий при отсутствии надежного финансового фундамента в виде источников доходов. Думается, нельзя отрицать того факта, что при имеющемся неравенстве экономических потенциалов муниципалитетов можно обойтись без механизмов выравнивания «сверху – вниз». Наоборот, это является основным стимулом для разработки механизмов повышения эффективности межбюджетного регулирования.

Между тем невозможно закрывать глаза на сильнейшую зависимость подавляющей части бюджетов (около 90 %), а, по сути, практически всех местных бюджетов, от финансовых вливаний из региональных бюджетов. Данный массив межфинансового распределения определяется не только объективными экономическими обстоятельствами (недостаточность налоговых потенциалов местного уровня), но и в существенной степени – «проводимой государством бюджетно-налоговой политикой, нацеленной на максимальную федеральную централизацию налоговых ресурсов (ее проведение диктуется требованиями получившей высший государственный приоритет концепции укрепления «вертикали власти»)» [5, с. 121].

В России сложилась поразительная ситуация: «На долю налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований приходится около 20 %, а остальное – это средства вышестоящих бюджетов. Данная обстановка наглядно показывает, сколь велико отклонение от линии, характеризующей реальную бюджетную самостоятельность. Предполагается, что бюджетная самостоятельность достигается

при условии приближения числа собственных доходов и безвозмездных перечислений к пропорции 50 : 50» [5, с. 122]. Качество и полнота финансового обеспечения формируются под воздействием непостоянства федерального бюджетного и налогового законодательства. Подобный финансовый климат не позволяет регионам долгосрочно прогнозировать поступление доходов как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу. Это, в свою очередь, ведет к падению интереса муниципалитетов к развитию закрепленных за ними доходных источников.

В целом у государственной политики РФ по отношению к местному уровню власти проявились следующие черты:

- недостаточность собственных доходов муниципальных бюджетов дает возможность расходовать средства лишь на текущие нужды муниципальных образований. Кроме того это препятствует компетентной реализации собственных полномочий, например, развитию ЖКХ, а также решению наиболее острых проблем в сфере образования, здравоохранения и социальной сферы в целом;

- хронический дефицит средств в региональных бюджетах не дает возможности инвестировать в развитие и улучшение состояния объектов социально-бытовой инфраструктуры ЖКХ;

- также нельзя опустить проблему в различии подходов к формированию доходов бюджетов различных субъектов, имеющих статус муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении

2003 г. все муниципальные образования должны иметь свой бюджет, четко установленные собственные доходные и расходные полномочия, муниципальную собственность, а также – при принятии соответствующих законов и законов субъектов Федерации – исполнять делегированные государственные полномочия.

Доходная база местных бюджетов значительно дифференцируется в зависимости от типов муниципальных образований. Эта дифференциация параллельно проходит со значительным различием социально-экономического потенциала муниципалитетов, что ведет к крайне неравномерному перераспределению налоговых доходов по типам образований. Например, в бюджете городских округов аккумулируется порядка 65 % налоговых доходов, тогда как тогда как в бюджетах муниципальных районов – 30 %, а бюджеты поселений вправе рассчитывать лишь на 5 % налоговых поступлений [4, с. 123].

По-прежнему формирование налогово-бюджетной сферы муниципальных образований не стимулирует местные администрации к развитию экономики территорий и повышению местной налоговой базы. Вызывает вопросы и установленный законом подбор источников налоговой (бюджетной) базы муниципалитетов. Акцент делается на доходы и имущество граждан, а не на объемы хозяйственной деятельности на соответствующей территории. Это также является причиной низкой заинтересованности местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий.

В ходе муниципальной реформы 2003 г. был сделан акцент на единую

сетку отчислений от федеральных и региональных налогов (для одной группы муниципальных образований), подлежащих зачислению в региональные бюджеты. При этом абсолютно не учитывается крайне высокая дифференциация экономического и налогового потенциала территорий, в том числе налоговой базы по потенциально передаваемым налогам. Единые нормативы отчислений налоговых платежей, применяясь в различных условиях на различных территориях, ведут к ситуации, когда у одних недостаток средств, а у других избыток. Это и есть первопричина перераспределения средств из вышестоящего бюджета и выравнивания бюджетной обеспеченности. Подобная грубая дифференциация поступлений не равноцена тем потребностям, которые имеют муниципальные образования [2, с. 55].

Подобная практика отнесения поступлений от регулирующих налогов в состав собственных доходов муниципальных образований создает лишь иллюзию самостоятельности местных бюджетов. Эти доходы только отчасти можно назвать собственными. Их величина – это не результат деятельности органов местного самоуправления, а лишь решение органа субъекта Федерации по нормативу отчисления налогов для данной территории.

Сложилась практика закрепления за муниципальными бюджетами различных нормативов отчислений от региональных налогов на долгосрочной основе. Думается, что эта вынужденная мера связана с неравенством экономического развития территорий. Между тем у подобной концепции есть и минусы, так как частое изменение налоговых нормативов не позволяет

предугадать конечный итог совокупных поступлений. В результате местные налоги как особый инструмент налогово-бюджетной системы становятся неэффективными.

Бюджетный кодекс Российской Федерации не позволяет муниципальным образованиям устанавливать местные налоги. Думается, что данная ситуация требует разъяснения. Так, например, согласно части 1 статьи 132, органы местного самоуправления устанавливают местные налоги и сборы. В данном случае следует отметить, что местные и другие налоги, собираемые в Российской Федерации, устанавливаются в Налоговом кодексе РФ, то есть на федеральном уровне. Муниципальные органы в строго установленных законом случаях могут вводить, а не устанавливать налоги, то есть выбрать из перечня те налоги, которые заранее были определены. Однако рамки налога определяются на уровне субъекта. Отметим, что размеры налогов не могут превышать тех, что установлены на федеральном уровне. В Конституции Российской Федерации 1993 г. говорится об установлении, а не о введении местных налогов и сборов. Таким образом, положения Налогового кодекса РФ вступают в противоречия с Конституцией РФ. Как следствие этого вопросы расширения возможностей муниципалитетов в установлении местных налогов и сборов остаются нерешенными. На наш взгляд, сложившаяся ситуация противоречит также статье 9 Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. В частности, пункт 1 данной статьи закрепляет тезис о праве органов местного самоуправления на обладание достаточными соб-

ственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться. Пункт 2 статьи 9 Хартии логически продолжает предыдущий пункт, устанавливая требование соизмерности финансовых ресурсов, предоставленных законом или Конституцией полномочиям. Однако, как показывает практика, собственные и выделяемые ресурсы недостаточны. Цель увеличения собственных финансовых средств преследует российское местное самоуправление с самого начала его становления. При этом мнения специалистов и непосредственных представителей муниципальных органов (глав администраций, депутатов) разнятся. Одни винят несправедливое дифференцирование налоговых отчислений в зависимости от места в иерархии, при котором базовый уровень получает лишь малую часть от «налогового пирога». Другие жалуются не на количество ресурсов, а на их качество, считая, что количества налогов достаточно, но их собираемость сложна ввиду тех или иных недочетов в области гражданского, градостроительного, земельного законодательства и некоторых других.

Т.В. Сумская отмечает, что «... доходы от местных налогов не являются определяющими при формировании местных бюджетов, хотя играют одну из главных ролей в формировании местного бюджета. К примеру, поступления от налога на имущество физических лиц в городских округах составляют около 0,5 % налоговых доходов, в поселениях этот показатель несколько выше – 1,7 %. Поступления от земельного налога более значимы для муниципалитетов. В городских округах земельный налог формирует 13,4 % налоговых

доходов, в поселениях 38,4 %» [5, с.1].

Приведенные ниже данные свидетельствуют о том, что количество средств, поступающих в бюджет, определенно мало. Между тем увеличение налоговых поступлений – первоочередная задача муниципалитета.

Формирование собственных доходов из вновь открытых резервов – основная цель муниципалитета. В Бюджетном послании Президента Федеральному собранию РФ «О бюджетной политике 2013–2015 гг.» неоднократно упоминается о том, что муниципалитеты должны наращивать эффективность нынешних налогов, а также искать новые источники: «.... органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов».

Сказанное выше позволяет сделать вывод о том, что особенностью формирования доходной базы местных бюджетов все еще остается их зависимость от федеральных и региональных налогов, безвозмездных перечислений. Следует отметить, что в Российской Федерации пока еще не произошло улучшение ситуации с обеспечением финансовыми ресурсами органов местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Ежевский Д.О. Проблемы финансово-экономической обеспеченности муниципальных образований государств-участников СНГ // Международная научно-практическая конференция: «Проблемы устойчивого развития экономики: реальность и перспективы». Кутаисский университет. Грузия, Кутаиси, 2013. С. 57–61.
2. Ежевский Д.О. Проблема муниципальных финансов в условиях глобальной нестабильности // Актуальные проблемы развития современного образования и общества в условиях глобализации. Материалы международного круглого стола. М.: МИЭМП, 2009. С. 52-55.
3. Ершов А.Н. Уроки и реформа местного самоуправления в России. Казань: Центр инновационных технологий, 2009. 276 с.
4. Коротина Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований // Муниципалитет: экономика и управление. Выпуск N 2(3), сентябрь 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://municipal.iaapa.ru/ru-ru/issue/2012/02/09/> (дата обращения 07.04.2015).
5. Сумская Т.В. Проблемы формирования бюджетов местного самоуправления. 2009. 177 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.nsu.ru/exp/ref/Media:4ef1a2d68846c8c01300028e15.pdf> (дата обращения 07.04.2015).