УДК 336.132.11:352 DOI: 10.12737/11690

О ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

***Ильминская С.А.*[1]**

Эффективно функционирующая система местного самоуправления невозможна без финансовой самостоятельности муниципальных образований. В статье рассматривается содержание финансовой самостоятельности муниципальных образований. Проводится анализ финансовой автономии муниципальных образований и степени их зависимости от межбюджетных трансфертов.

Ключевые слова: местное самоуправление, финансовая самостоятельность, финансовые ресурсы, финансовая помощь

ABOUT FINANCIAL INDEPENDENCE OF MUNICIPALITIES

ILMINSKAYA S.A. - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor at the Department of Economics and Finance, Orel branch of the Financial University of the Government of the Russian Federation (Russian Federation, Orel), e-mail: ilminskaya_svetl@mail.ru

A well-functioning system of local self-government is impossible without financial independence of municipalities. The article deals with the contents of the financial autonomy of municipalities. The analysis of financial autonomy of municipalities and the degree of their dependence on intergovernmental transfers is done.

Keywords: local government, financial independence, financial resources, financial assistance

Ильминская Светлана Александровна - Финансовый университет при Правительстве РФ, Орловский филиал, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономика и финансы (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: ilminskaya_svetl@mail.ru

Осуществляемая в современной России модернизация методов государственного и муниципального управления, переход на программный бюджет в секторе публичных финансов придают особую социально-экономическую значимость проблемам повышения эффективности управления финансовыми ресурсами локальных территорий.

Местное самоуправление совместно с государственным управлением разрешено в пределах каждого муниципального образования.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11 - 13 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ. По данным Росстата, на 1 января 2014 года, в России насчитывалось 22 777 муниципальных образования (табл. 1).

Указанная трансформация касается огромного числа муниципальных образований России, находящихся в неравных стартовых условиях, обусловленных сложившимися историческими, природно-географическими, экономическими, политическими, ментальными и иными причинами. Вместе с тем, все они поставлены перед задачей скорейшего обновления и перестройки содержания и структуры своих финансов как основы деятельности органов местного самоуправления.

Местное самоуправление составляет одну из главных основ современного государства. Конституция Российской Федерации устанавливает, что «местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Российской Федерации существуют семь видов муниципальных образований: сельское поселение; городское поселение; муниципальный район; городской округ; городской округ с внутригородским делением; внутригородской район; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование), города федерального значения[1].

Финансовая самостоятельность является ключевым фактором при определении территории муниципального образования, поскольку это связано с необходимостью ресурсного обеспечения вопросов местного значения и соответствующей организации системы межбюджетных отношений в масштабах всей страны.

Финансовая самостоятельность местного самоуправления определяется совокупностью полномочий его органов, осуществляющих мероприятия по решению вопросов местного значения в финансовой сфере на территории муниципального образования.

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс].- Режим доступа: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166142. Дата обращения: 08.11.2014.

Таблица 1

Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2014 года , (ед.)[1]

Показатель/ Федеральный округ	Муниципальные образования						
	всего	в том числе по типам					
		муниципальные районы	городские округа	внутри-городская территория (внутри-городское муниципальное образование) города федерального значения	поселения		
					всего	в том числе	
						городские	сельские
РФ	22777	1815	520	257	20185	1660	18525
Центральный	4885	416	105	146	4218	483	3735
Северо-Западный	1652	157	42	111	1342	217	1125
Южный	1727	143	30	-	1554	93	1461
Северо-Кавказский	1712	114	30	-	1568	43	1525
Приволжский	5985	449	77	-	5459	346	5113
Уральский	1345	93	110	-	1142	77	1065
Сибирский	4105	319	77	-	3709	248	3461
Дальневосточный	1366	124	49	-	1193	153	1040

Принцип финансовой самостоятельности местных органов закреплен в международных договорах. Ратифицированная в РФ Европейская хартия местного самоуправления констатирует, что органы местного самоуправления являются основой любого демократического строя и через них наиболее непосредственным образом реализуется право на участие граждан в управлении государственными делами[2].

[1] Составлено по данным: Российский статистический ежегодник http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078. Дата обращения: 08.11.2014.

[2] Федеральный закон от 11.04.1998 №55 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» [Электронный ресурс].- Режим доступа:

При этом хартия определяет важные моменты, касающиеся финансового обеспечения местного самоуправления, а именно:

–соразмерность финансовых ресурсов и полномочий органов местного самоуправления;

–достаточность собственных финансовых ресурсов при осуществлении полномочий.

Практическое решение вопросов обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований затруднено в виду отсутствия его определения в действующем законодательство. Чаще всего данное понятие соотносится с экономической основой местного самоуправления, что не вполне оправданно, так как «экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований»[1].

В самом общем виде финансовую самостоятельность муниципального образования можно определить как его способность финансировать собственные расходные обязательства за счет собственных доходов. Однако если обратиться к действующей в законодательстве трактовке собственных доходов возникает очередная сложность в определении финансовой самостоятельности муниципального образования.

Так в соответствии со ст. 47 Бюджетного кодекса РФ к собственным доходам бюджетов относятся:

–«налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах;

–неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований;

–доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций»[2].

При таком подходе даже формальное преобладание собственных доходов не может отражать реальную степень финансовой самостоятельности муниципального образования, что соответственно искажает реальное положение дел.

Часть финансовых ресурсов местного самоуправления в соответствии с Европейской Хартией «должна пополняться за счет местных сборов и налогов…. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на коррек-

http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=20361. Дата обращения: 08.11.2014.

[1] ФЗ от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ- URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online=LAW;n=166142 (дата обращения: 08.11.2014)

[2]Бюджетный кодекс РФ - URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi=LAW=170157(дата обращения: 08.11.2014).

тировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов[1].

Важнейшим является вопрос о соотношении этих частей. Хартия не уточняет, какую долю в бюджете местного органа могут составлять собственные доходы. Этот вопрос в каждой стране должен решаться по-своему.

На современном этапе действующая система финансирования местного самоуправления характеризуется централизацией бюджетных полномочий, рассматривая их как единственный способ обеспечения макростабильности и макроуправляемости огромной территорией. Но обратная сторона «медали» свидетельствует об усилении дотационности местных бюджетов.

При этом следует отметить тот факт, что трансферты местным бюджетам носят преимущественно целевой характер. Более того, если проследить изменение структуры межбюджетных трансфертов местным бюджетам за период с 2010 по 2014 год, то можно увидеть устойчивую тенденцию к повышению доли трансфертов целевой направленности (Рис. 1), что, в свою очередь, ограничивает финансовую самодостаточность муниципальных образований. Кроме того, наблюдаемая структура и целевая направленность межбюджетных трансфертов свидетельствуют о том, что основную долю в них занимают межбюджетные трансферты, направляемые на обеспечение текущих расходов муниципальных образований.

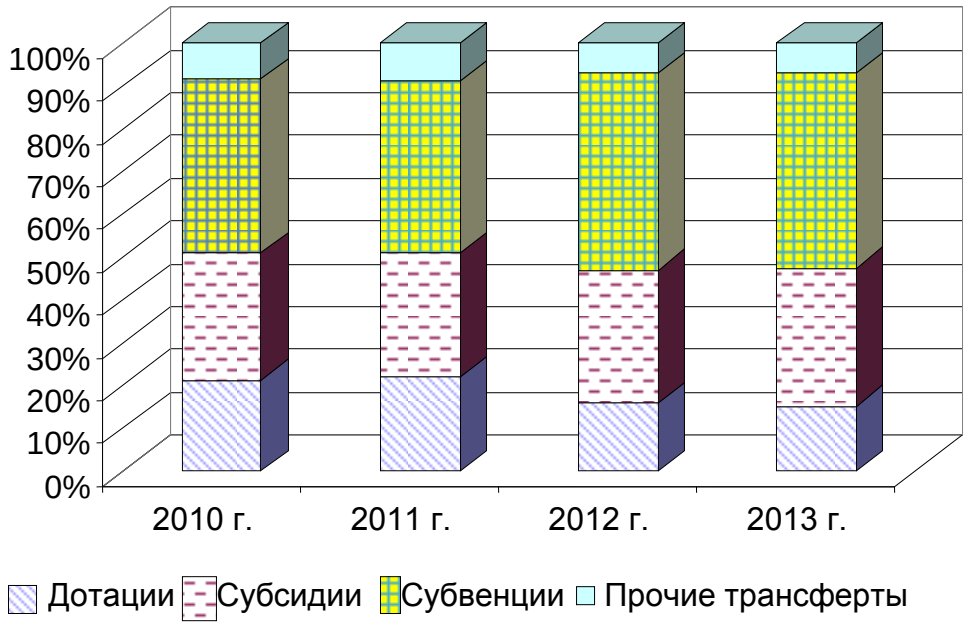


Рис. 1 – Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам РФ

[1] Федеральный закон от 11.04.1998 №55 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»URL:ttp://base.consultant.ru/cons/cgi/online.=20361 (дата обращения: 08.11.2014)

В то же время 33% якобы собственных доходов формируется за счет межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий), что не соответствует представлениям о финансовой независимости муниципальных образований.

Таким образом, на сегодняшний день в России сложилась ситуация, когда при достаточно высоком уровне собственных доходов местных бюджетов доля налоговых доходов не превышает и трети. При этом 61% всех доходов местных бюджетов составляют средства вышестоящих бюджетов, передаваемые в виде трансфертов. В связи с этим финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит от финансовых возможностей субъектов РФ, размеров предоставляемых ими межбюджетных трансфертов, а также эффективности механизмов их распределения между бюджетами муниципальных образований. На сегодняшний день почти все муниципальные образования, в том числе и крупные города, не в состоянии выполнять закрепленные за ними расходные обязательства без привлечения финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов.

Из общего количества муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2013 - 2014 г.г., только в 6,4% муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%, в 70,3% местных бюджетов - более 30%, в том числе в 49,7% – свыше 70 процентов. Распределение по типам муниципальных образований в зависимости от финансовой самостоятельности в 2013 -2014 г. представлено в таблице 2.

Таблица 2

Структура муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве (%)

Доля МБТ (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов	Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве				
	все муниципальные образования	муниципальные районы	городские округа	городские поселения	сельские поселения
меньше 10%	6,4%	0,9%	8,8%	11,5%	5,6%
в том числе муниципальные образования, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,3%	0%	0%	1,3%	0,6%
10% - 30%	9,3%	7,6%	21,8%	18,5%	8,4%
30% - 70%	34,6%	39,8%	50,5%	48,5%	32,5%
свыше 70%	49,7%	51,7%	18,9%	21,5%	53,5%

Источник: Мониторинг местных бюджетов за 2012-2014г.г.- URL: http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring(дата обращения: 10.11.2014)

Таким образом, полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что на сегодняшний день финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований остается формальностью. Муниципалитеты не могут проводить самостоятельной финансовой политики, находясь в зависимости от финансовой помощи бюджетов вышестоящего уровня, тогда как без финансовой самостоятельности муниципалитетов невозможно говорить об эффективно функционирующей системе местного самоуправления. Концентрация финансовых потоков на верхнем уровне бюджетной системы тормозит процессы социально-экономического развития муниципальных образований, а следовательно, и России в целом. В условиях сложившейся системы межбюджетных отношений, которую, по нашему мнению, в полной мере характеризует популярный во времена СССР девиз: «От каждого – по способностям, каждому – по потребностям», когда деньги перетекают из муниципального образования в бюджеты вышестоящих уровней и обратно, но уже в форме межбюджетных трансфертов, муниципалитеты не заинтересованы в развитии собственной доходной базы. Другими словами, сложившаяся система финансово несамостоятельного местного самоуправления является барьером на пути модернизации страны.

Бибилография/ References:

Коротина Н.Ю. Проблемы обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований // Социум и власть. – 2012. – № 3. - С.67-71.

Кулькова В.Ю. Анализ состояния бюджетов муниципальных образований в республике татарстан в условиях муниципальной реформы и разграничения доходных и расходных полномочий // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 1. – С. 47-57.

Петрище В.И. Управление развитием социальной инфраструктуры муниципальных образований // Государственное регулирование и устойчивое развитие муниципальных образований: сб. науч. тр. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – Вып. 5. – 223 с.

Korotina, N.Y. (2012) Problemy obespecheniia finansovoi samostoiatel'nosti munitsipal'nykh obrazovanii [Problems of financial autonomy of municipalities] // Sotsium i vlast' [Society and Power]. – № 3. – С. 67-71. (In Russ)

Kulkova, V.Y. (2008) Analiz sostoianiia biudzhetov munitsipal'nykh obrazovanii v respublike tatarstan v usloviiakh munitsipal'noi reformy i razgranicheniia dokhodnykh i raskhodnykh polnomochii [Analysis of municipal budgets in the Republic of Tatarstan in terms of municipal reform and the distribution of revenue and expenditure responsibilities] // Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika [Regional economy: theory and practice]. – №1. – P 47-57. (In Russ)

Petrishche, V.I. (2012) Upravlenie razvitiem sotsial'noi infrastruk-tury munitsipal'nykh obrazovanii [Managing the development of social infrastructure of municipalities] // Gosudarstvennoe regulirovanie i ustoichivoe razvitie munitsipal'nykh obrazovanii: Sb. nauch. tr. – Irkutsk: Izd-vo BGUEP. – Vyp. 5. – 223 p. (In Russ)