

С.А. Ильминская

**ФИНАНСОВАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*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.*

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

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Российской Федерации существует 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 [7].

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 г., в России насчитывалось 22777 муниципальных образований (табл. 1).

Финансовая самостоятельность является ключевым фактором при определении территории му-

ниципального 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. Принцип финансовой самостоятельности местных органов закреплён 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 [6]. 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 ввиду отсутствия его определения в действующем законодательстве. 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» [7].

Основой финансовой самостоятельности любого экономического субъекта является наличие финансовых ресурсов, достаточных для обеспечения хозяйственных вопросов. Применительно к публично-правовому образованию достаточность средств для исполнения расходных обязательств. Но при этом финансовая устойчивость муниципального образования определяется не только объемом расходных полномочий, но и, прежде всего, величиной доходных источников.

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» [1].

Таблица 1 – Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2014 г., ед.

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

\* составлено по данным [5]

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 корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов [6]. 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 характе-

ризуется централизацией бюджетных полномочий, рассматривая их как единственный способ обеспечения макростабильности и макроуправляемости огромной территорией. Но обратная сторона «медали» свидетельствует об усилении дотационности местных бюджетов.

По результатам мониторинга доходы местных бюджетов в 2013 г. составили 3386,7 млрд. руб. (табл. 2). Причем, налицо опережающий рост межбюджетных трансфертов по сравнению с динамикой всех поступивших доходов и в частности налоговых, что обуславливает рост зависимости бюджетов муниципальных образований от размеров финансовой помощи. Только по итогам 2013 года ситуация несколько изменилась в сторону опережающей динамики налоговых поступлений. Однако рост налоговых доходов не связан с укреплением финансового потенциала муниципальных образований за счет собственных возможностей. В то же время 33% якобы собственных доходов формируется за счет межбюджетных трансфертов (дотаций, субсидий), что не

соответствует представлениям о финансовой независимости муниципальных образований (табл. 3).

Таблица 2 – Динамика доходов местных бюджетов РФ, млрд. руб.

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	Темп роста, %		
					2011 г. к 2010 г.	2012 г. к 2011 г.	2013 г. к 2012 г.
Налоговые доходы	815,1	879	935,8	1042,7	107,84	106,46	111,42
Неналоговые доходы	245,3	279	264	275	113,74	94,62	104,17
Межбюджетные трансферты (без учета субвенций)	913,2	1086,1	1045	1125,2	118,93	96,22	107,67
Межбюджетные трансферты, всего	1540	1798,2	1938,6	2069	116,77	107,81	106,73
Итого	2600,4	2961,1	3138,4	3386,7	113,87	105,99	107,91

\* рассчитано по данным: [2], [3], [4]

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.

Таблица 3 – Структура доходов местных бюджетов РФ

Показатель	2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	сумма, млрд. руб.	удельный вес, %	сумма, млрд. руб.	удельный вес, %	сумма, млрд. руб.	удельный вес, %	сумма, млрд. руб.	удельный вес, %
Налоговые доходы	815,1	31,35	879	29,68	935,8	29,82	1042,7	30,79
Неналоговые доходы	245,3	9,43	279	9,42	264	8,41	275	8,12
Межбюджетные трансферты (без учета субвенций)	913,2	35,12	1086,1	36,68	1045	33,30	1125,2	33,22
Межбюджетные трансферты, всего	1540,0	59,22	1798,2	60,73	1938,6	61,77	2069	61,09
Итого	2600,4	100,00	2961,1	100,00	3138,4	100,00	3386,7	100,00

\* рассчитано по данным: [2], [3], [4]

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 2010-2013 гг., 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.

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.

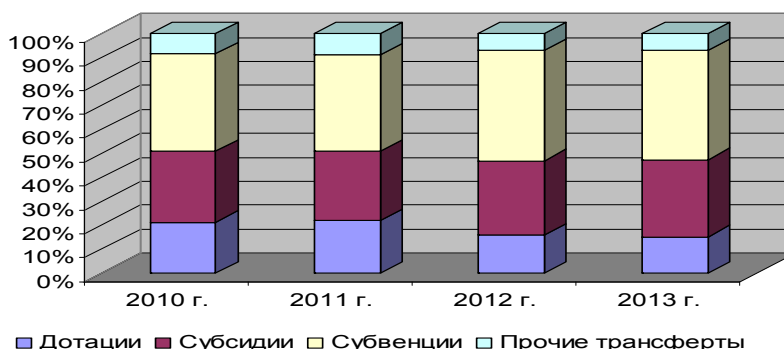


Рисунок 1 – Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам РФ

Из общего количества муниципальных образований, формировавших и исполнявших бюджеты в 2013 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 г. представлено в таблице 4.

Таблица 4 – Структура муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве, % [2]

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

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.

Сегодня доходы местных бюджетов формируются из трех основных источников: непосредственно собственных средств муниципального образования, определенных в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством; средств, передаваемых федеральными и региональными органами государственной власти органам местного самоуправления в виде финансовых ресурсов и доходных источников, а также прав установленных законодательством; заимствований.

Преобладание последних двух групп источников свидетельствует как о высокой зависимости, так и об ограниченности в маневрировании финансовыми средствами органами местного самоуправления. Проблемы в сфере муниципальных финансов определяются рядом причин: неравномерностью развития или утратой экономического потенциала, низкой эффективностью и непрозрачностью использования бюджетных средств.

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.

Список литературы:

1. *Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». - Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170157>.*
2. *Мониторинг местных бюджетов за 2013 год [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. - Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring).*
3. *Мониторинг местных бюджетов за 2012 год [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. - Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring).*
4. *Мониторинг местных бюджетов за 2011 год [Электронный ресурс] // Министерство финансов РФ. - Режим доступа: [http://minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/monitoring](http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring).*
5. *Российский статистический ежегодник [Электронный ресурс] // Федеральное агентство государственной статистики. - Режим доступа: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1135087342078](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078).*
6. *Федеральный закон от 11.04.1998 №55 «О ратификации Европейской хартии местного самоуправ-*

ления» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс». - Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=20361>.

7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». - Режим доступа:

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=166142>.

**Ильминская Светлана Александровна**

к.э.н., доцент кафедры экономика предприятий

Орловского государственного института экономики и торговли

**E-mail: [ilminskaya\\_svetl@mail.ru](mailto:ilminskaya_svetl@mail.ru)**