

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрены противоречия, обусловленные организационно-правовой моделью местного самоуправления в России, особенности формирования российской модели межбюджетных отношений. Охарактеризована роль бюджетов местного самоуправления в бюджетной системе страны, определены особенности формирования и направления использования средств местных бюджетов в зависимости от типов муниципальных образований. Выявлены недостатки преобразований, проводимых в сфере местного самоуправления. Показано, что развитие межбюджетных отношений в части региональных и местных бюджетов должно опираться на прочную финансовую базу, которая во многом определяется соответствующим законодательством, закрепляющим правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, бюджет, финансовая самостоятельность.

В бюджетной системе страны как главной финансовой базе деятельности и государственных органов власти, и органов местного самоуправления, связанной с экономическим и социальным развитием соответствующих территорий, местные бюджеты – самые многочисленные. К настоящему времени проблема их формирования и укрепления остается одной из наиболее острых и насущных в межбюджетных отношениях, что требует охвата процессами реформирования взаимоотношений не только Центра и субъектов Федерации, но и внутри субъектов РФ. Это возможно при условии выработки единой стратегии оздоровления всей системы общественных финансов.

Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ стал шагом вперед в развитии местного самоуправления, более четко определив «правила игры», границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве платы за это последовали два больших шага назад. Местная автономия была подменена централизованным контролем и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «всерной» схемы финансирования, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов (с низкой конкуренцией и низкой явкой избирателей) на фоне весьма ограниченной роли муниципальных советов и неподотчетности мэров своим избирателям. Очень показательны в этом отношении предпринимаемые время от времени попытки отказаться в крупных городах от местного самоуправления вообще и от выборов градоначальников в частности, заменив их государственным управлением, которое осуществляется губернаторами [1].

В то же время представляется, что без эффективного местного самоуправления такая страна, как Россия с ее колоссальной территорией и огромной дифференциацией условий не в состоянии успешно развиваться как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Только местное самоуправление как один из уровней управления страной, приближенный к населению, в состоянии решать разнообразные проблемы российских городов, включая проведение реформы ЖКХ, управление социальной сферой и др.

Относительная экономическая самостоятельность местного самоуправления обуславливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, что невозможно без формирования собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, требуемую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление. За счет бюджетов органов местного самоуправления финансируются расходы на среднее образование, здравоохранение, культуру, содержание детских садов, коммунальные услуги, содержание жилья, сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды.

В развитых странах с отлаженной системой межбюджетных отношений местные бюджеты, как правило, бездефицитны, что является результатом неукоснительного соблюдения принципа сбалансированности доходов и расходов. Для российской системы межбюджетных отношений в последние годы характерна практика установления на федеральном уровне закреплённых доходов выше уровня закреплённых расходов. Поэтому исполнение внутренних долговых обязательств государства, как правило, ложится на нижестоящие уровни бюджетной системы. Аналогично складываются отношения и на субфедеральном уровне, когда субъекты Федерации также стараются сосредоточить на своем уровне максимум возможных доходов, оставляя муниципальным образованиям необеспеченные финансами бюджетные обязательства. В результате местные бюджеты оказываются самым уязвимым звеном в бюджетной системе страны, неспособным адекватно исполнять свои полномочия, прежде всего, в социальной сфере, расходы на которую в основном переданы на местный уровень.

В структуре доходов региональных и местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: дотации, субвенции, средства фондов финансовой поддержки, взаимные расчеты. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания. До тех пор пока регионы и муниципальные образования не будут иметь собственных надежных источников доходов, будет оставаться проблематичной возможность решения ими вопросов, входящих в их компетенцию.

Конечно, нелепо отрицать, что при сложившемся запредельном неравенстве экономических потенциалов муниципальных образований¹ никак не обойтись без выравнивания «сверху» их бюджетной обеспеченности; разумеется, повышение эффективности механизмов регулирования межбюджетных отношений в нынешних обстоятельствах – актуальнейшая задача. Однако вместе с тем нельзя упускать из виду и того, что гипертрофированно высокая сегодня зависимость не просто подавляющей части, а фактически всей совокупности местных бюджетов от финансовых вливаний из вышестоящих бюджетов² и сопряженный с этим огромный объем межбюджетного перераспределения средств определяются не только объективными экономическими обстоятельствами (неразвитостью налоговых потенциалов муниципалитетов), 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») [2; 3].

Сложившаяся в России ситуация, при которой на долю налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований приходится около 20 %, а остальное – это средства вышестоящих бюджетов, свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующего бюджетную самостоятельность местного самоуправления. Считается, что такое состояние имеет место при условии, когда соотношение собственных доходов и безвозмездных перечислений близко к пропорции 50 : 50. В сложившихся условиях формирования местных бюджетов последние как с экономических, так и управленческих позиций мало отличаются от смет.

На качество и полноту финансового обеспечения муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования серьезное воздействие оказывает непостоянство федерального бюджетного и налогового законодательства, которое ежегодно меняется. Только за период 2003–2006 гг., по данным 67 регионов, в связи с осуществлением бюджетно-налоговой реформы объем выпадающих доходов составил около 600 млрд руб., в то время как сумма дополнительных доходов составила всего 53 млрд руб. В таких условиях регионы не могут осуществлять качественный прогноз доходов как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу. Сложившаяся ситуация не стимулирует территории к тому, что-

¹ У многих муниципальных образований такой потенциал вообще отсутствует, что подчас провоцирует сомнения в целесообразности самого конституционного закрепления принципа безусловного всеобщего распространения муниципального самоуправления в нашей необъятной стране.

² Доля самодостаточных (т. е. обходящихся без дотаций, субсидий и субвенций) местных бюджетов – 3–5 %.

бы развивать все закрепленные за ними доходные источники. Аналогичная картина складывается и на муниципальном уровне.

В результате для государственной региональной политики в Российской Федерации по отношению к местному уровню власти стали характерными следующие черты.

Во-первых, мизерность собственных доходов местных бюджетов позволяет им осуществлять расходы лишь на текущие нужды муниципальных образований и препятствует адекватной реализации их собственных полномочий, включая развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других элементов социальной сферы.

Во-вторых, дефицит средств в регионах не позволяет им инвестировать в развитие и улучшение состояния объектов социально-бытовой инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и т. д.

В-третьих, эффективное и полномасштабное проведение реформы местного самоуправления опять же наталкивается на недостаточность выделяемого объема финансирования.

К этому следует добавить проблемы, связанные с большим числом субъектов межбюджетных отношений со статусом муниципальных образований и значительными различиями в подходах к формированию доходов местных бюджетов.

Так, по состоянию на 1 января 2007 г. в России насчитывается 24 219 муниципальных образований, в том числе 1 801 муниципальный район, 522 городских округа, 1 741 городское поселение, 19 919 сельских поселений, 236 внутригородских территорий городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Число субъектов межбюджетных отношений в результате муниципальной реформы возросло в 5,7 раза, поскольку до начала реформы многие территории со статусом муниципальных образований не имели местных бюджетов и муниципальной собственности и соответственно не являлись самостоятельными участниками межбюджетных отношений.

Все муниципальные образования в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

Доходы местных бюджетов значительно различаются в зависимости от типов муниципальных образований. При этом в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется крайне неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется порядка 65 % налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 30 % и лишь 5 % – в бюджетах поселений.

К сожалению, сложившаяся ситуация с формированием бюджетов муниципальных образований не претерпела изменений к лучшему в результате мер, сопровождающих муниципальную реформу. Так, по-прежнему формирование налогово-бюджетной сферы муниципальных образований не обеспечивает достаточных стимулов для активизации усилий местных администраций всех уровней по развитию экономики территорий, по увеличению налоговой базы местных бюджетов и по ее более эффективному использованию. Кроме того, установленный законом подбор источников налогово-бюджетной базы местных бюджетов (скорее с акцентом на доходы и имущество граждан, чем на объемы хозяйственной деятельности на соответствующей территории), не говоря уже о высокой степени дотационности этих бюджетов, также дестимулирует усилия местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий. Это в равной мере касается и заинтересованности местных властей в поддержке малого предпринимательства, и в формировании на своей территории общей благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Так, из нижеприведенной таблицы следует, что основную долю доходов бюджетов городских округов составляют налоговые доходы (37,1 %). В доходах городских и сельских поселений более половины (50,7 %) занимают межбюджетные трансферты (без учета средств из фондов компенсации); налоговые доходы занимают 22,7 %, неналоговые доходы – 10,6 %. Перекося в пользу дотационных источников финансирования местных бюджетов (особенно на поселенческом уровне) может быть устранен субъектами РФ за счет дополнительной переда-

чи местным бюджетам долей (нормативов отчислений) от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты:

Структура доходов местных бюджетов по типам муниципальных образований в 2006 г. (млрд руб.) *

Вид доходов	Типы муниципальных образований:					
	городской округ		муниципальный р-н		поселения	
	сумма	доля в доходах, %	сумма	доля в доходах, %	сумма	доля в доходах, %
Налоговые	266,8	37,14	179,5	25,13	20,2	22,70
Неналоговые	90,9	12,65	36,6	5,12	9,4	10,56
Итого налоговые и неналоговые	357,7	49,79	216,1	30,26	29,6	33,26
Межбюджетные трансферты (без ФК)	163,8	22,80	236,8	33,16	45,1	50,67
Фонд компенсации	176,5	24,57	247,9	34,71	13,1	14,72
Прочие доходы	20,4	2,84	13,4	1,88	1,2	1,35
Всего	718,4	100,00	714,2	100,00	89,0	100,00

* Таблица составлена по: [4].

Сделанный в ходе реформ акцент на единые (для одной группы местных бюджетов) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, не учитывает предельно высокого уровня дифференциации экономического и налогового потенциала территорий, в том числе налоговой базы по потенциально передаваемым налогам [4]. Единые ставки и нормативы отчислений от налоговых платежей, накладываясь на различные условия по территориям, создают ситуацию недостатка средств у одних и избытка у других муниципальных образований. Это вызывает необходимость перераспределения средств из вышестоящего бюджета и выравнивания бюджетной обеспеченности. Дифференциация нормативов отчислений от налогов не равноценна их полной индивидуализации, вполне возможны и групповые нормативы, хотя и индивидуальный подход к формированию местных бюджетов исключать нельзя как способ учета особенностей каждого муниципального образования [5].

Сложившаяся практика отнесения поступлений от регулирующих налогов в состав собственных доходов муниципальных образований создает лишь видимость самостоятельности местных бюджетов. Фактически эти доходы можно назвать условно-собственными, поскольку их величина зависит не от усилий местных властей по сбору, а от решений властей субъекта Федерации, устанавливающих нормативы отчислений для данной территории. Практика закрепления за местными бюджетами дифференцированных нормативов отчислений от региональных налогов на долгосрочной основе, применяемая во многих регионах в настоящее время, – вынужденная мера, связанная с резким неравенством уровня экономического развития территорий. Другой негативный момент использования дифференцированных нормативов отчислений – снижение предсказуемости величины доходных источников местных бюджетов, поскольку трансфертозамещающие нормативы отчислений меняются ежегодно, а итоговые нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты в некоторых регионах не отражают реальных потребностей в них [6].

В результате роль местных налогов как особого инструмента налогово-бюджетной системы стала еще более символической. Согласно налоговому законодательству, местные власти не вправе устанавливать местные налоги; они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. По оценкам за 2006 г. доля собственно местных налогов в структуре налоговых доходов местных бюджетов оценивается 13,2 %, в том числе по земельному налогу – 12 и налогу на имущество физических лиц – 1,2 %. Очевидно, что при таких условиях муниципалитеты не в состоянии выполнять роль значимых субъектов налоговой политики, ориентированной на экономические и социальные цели.

Крупным просчетом, на наш взгляд, следует считать принятый вариант закрепления муниципального и бюджетного статуса крупных городов-столиц субъектов Федерации, прежде всего городов с населением 1 млн чел. и более. Такое решение противоречит базовой гипотезе реформы в том, что в ходе осуществляемых преобразований необходимо «выровнять муниципальное пространство» в стране и в целом приблизить органы местного самоуправления к населению. Фактически получается, что в ходе реформы «муниципальное пространство» российских регионов не выравнивается, а еще поляризуется. В некоторых субъектах Федерации 35–40 % населения будет проживать теперь в одном муниципальном образовании (областная столица), а остальные (практически вторая половина населения) – в примерно еще 300–400 муниципальных образованиях [7].

Кроме того, вызывает сомнения сам принцип универсального регулирования управленческих и расходных полномочий и малых городов (по 30–40 тыс. жителей) и городов-миллионеров по вопросам местного значения. Между тем при действующей системе межбюджетного регулирования дотационность или бездотационность любого муниципального образования (в том числе и столиц субъектов Федерации) является произвольным продуктом налогово-бюджетной политики региональных властей. В результате складывается ситуация, при которой многие крупнейшие промышленно-экономические и научные центры России и центры своих регионов не будут иметь формального права тратить средства местных бюджетов на такие цели, как поддержка науки, стимулирование инновационных процессов [7].

Очевидно, что практика нормативно-правового регулирования, при которой одни и те же полномочия органов местного самоуправления сначала у них изымаются, а затем возвращаются им же в виде делегированных государственных полномочий с субвенциональным финансированием, является порочной, не способной обеспечить надежность исполнения данных полномочий и устойчивость их финансирования. Залогом обеспечения устойчивости подобного финансирования является создание стабильной налоговой базы на местах. При этом местные бюджеты должны быть законодательно защищены от перегрузки делегированными полномочиями. В настоящее же время, как следует из структуры расходов некоторых местных бюджетов, местные власти занимаются преимущественно не столько своими собственными полномочиями, сколько делегированными. По мнению большинства специалистов, объем делегированных полномочий (обязательных к исполнению) должен быть законодательно ограниченным на уровне примерно 25 % общих расходов местного бюджета.

Еще одна проблема, высвеченная муниципальной реформой, связана с кадровой слабостью местного самоуправления. Повсеместно испытывается дефицит, прежде всего, квалифицированных управленцев, экономистов и юристов, а также специалистов, способных квалифицированно выполнять работу по формированию баз данных, включая сбор, обработку и анализ информации социального, экономического и др. характера.

На наш взгляд, к числу проблем, не решенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», относится возможность создания единых сельских муниципальных округов без низовых муниципалитетов с собственными «бюджетами», но, как и сейчас, с небольшими сельскими администрациями на началах сметного финансирования. Кроме того, имело бы смысл, чтобы города и иные населенные пункты, являющиеся административными центрами небольших районов, не наделялись самостоятельно статусом городского или сельского поселения, а их территории «административно» прямо входили в состав территории муниципального района. Тогда бы не было необходимости формирования в этих населенных пунктах своих органов местного самоуправления, а их функции выполнялись бы органами управления муниципального района. Это позволило бы исключить наличие в одном населенном пункте «двойных органов» местного самоуправления, устранить дублирование полномочий, сократить численность муниципальных служащих и соответствующие расходы.

Кроме того, незавершенность процесса разграничения расходных обязательств по уровням бюджетной системы ставит перед муниципалитетами новые проблемы. Развитие федерального законодательства, по сути, привело к размыванию четкости разграничения расходных обязательств по типам муниципальных образований. Например, на уровень муниципальных районов добавились такие вопросы местного значения, как организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молоде-

жью, создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры. В большинстве этих вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением невозможно. Более того, на федеральном уровне установлено и право органов местного самоуправления на реализацию полномочий, которые напрямую не могут быть отнесены к вопросам местного значения (совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, и случае отсутствия в поселении нотариуса и т. п.) [8].

Еще одним недостатком проводимых преобразований в сфере местного самоуправления является выведение из структуры вопросов местного значения проблем комплексного социально-экономического развития муниципального образования. В собственности муниципальных образований может находиться лишь имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти и работников, а также выполнения отдельных государственных функций, предстоит изъятие из состава их имущества так называемых непрофильных активов. Производственные функции местного самоуправления ограничены строительством дорог, мостов в границах населенных пунктов; организацией сбора, утилизации и переработки бытовых отходов и мусора. Компетенция в сфере финансов исчерпывается формированием и исполнением бюджета. Все вращается вокруг деления налоговых поступлений и межбюджетных перечислений. Никакого сдвига в сторону усиления связи между состоянием местной экономики и финансовыми ресурсами не происходит.

Муниципальное образование – это сложный феномен, противоречиво сочетающий в себе черты как структурного элемента в системе административно-территориального устройства власти, так и экономического субъекта, занятого предоставлением общественных благ. Если принять во внимание первую особенность муниципальных образований, то доминирующей в определении размеров муниципальных образований становится политически мотивированная установка на приближение органов власти к населению, следствием которой становится уменьшение удельных размеров муниципальных образований и вызванное этим увеличение их общего числа.

Вторая особенность муниципальных образований делает определяющим экономический императив, который диктует объективную необходимость увеличения единичных размеров муниципальных образований и соответственно сокращения их количества. В настоящее время указанные два начала рассматриваются как взаимоисключающие. По нашему мнению, есть все основания уйти от такой жесткой альтернативности и отдать предпочтение более мягкому варианту, позволяющему компромиссно соединить обе указанные разнокачественные особенности муниципальных образований. Суть предлагаемого подхода заключается в ориентации на формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований, что будет вызывать, как правило, их укрупнение (по сравнению с принятой поселенческой моделью), негативные последствия которого, связанные с отдалением власти от населения, следует компенсировать мерами по ее деконцентрации. Для установления же размеров муниципальных образований, обеспечивающих их финансово-хозяйственную дееспособность, потребуется системная оценка широкого набора параметров, в необходимой и достаточной степени характеризующих масштаб и качество социально-экономических потенциалов муниципальных образований; речь идет о таких элементах этих потенциалов, как численность и структура жителей и рабочих мест, налоговая база, мощности и в целом возможности объектов социальной и инженерной инфраструктуры, качество муниципального управления, и др. [3].

Таким образом, еще раз следует подчеркнуть, что развитие межбюджетных отношений в части региональных и местных бюджетов должно опираться на прочную финансовую базу, которая во многом определяется соответствующим законодательством, закрепляющим правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления. Выполнение данного условия требует, чтобы формирование механизма межбюджетных отношений шло в направлении усиления, прежде всего, местного бюджетного уровня за счет наращивания собственного налогового потенциала, активизации самостоятельной бюджетной политики. Только в этом случае станут возможными обеспечение финансовой самодостаточности местного самоуправления, рационализация использования бюджетных средств.

При этом нельзя отрицать необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований «сверху» путем привлечения средств вышестоящих бюджетов. Однако во избежание формирования иждивенчества со стороны территорий федеральная помощь должна оказываться лишь при условии недостаточности налогового потенциала на подведомственной территории, в основе которой лежат объективные причины. В целом лишь опора на собственные силы представляется надежным залогом повышения эффективности механизма регулирования межбюджетных отношений, достижения действительной самостоятельности местных бюджетов.

Список литературы

1. Гельман В. От местного самоуправления к вертикали власти // Pro et Contra. 2007. № 1. С. 6–18.
2. Швецов А. Н. Государственная региональная политика: хронические проблемы и актуальные задачи системной модернизации // Российский экономический журнал. 2007. № 11–12. С. 20–61.
3. Швецов А. Н. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации // Российский экономический журнал. 2007. № 3. С. 36–62.
4. Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути ее решения // Федерализм. 2007. № 3. С. 95–110.
5. Киреева Е. В. О финансовых основах местного самоуправления // Финансы. 2005. № 12. С. 66–68.
6. Лобкин А. И. Бюджетное и налоговое регулирование экономики муниципальных территориальных образований // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 6 (45). С. 124–131.
7. Бухвальд Е., Трухов А. Налогово-бюджетные проблемы муниципального уровня // Экономист. 2006. № 10. С. 58–64.
8. Ларина С. Е. Перспективы развития муниципальных финансов // Финансы. 2007. № 11. С. 21–23.

Материал поступил в редколлегию 02.05.2009

T. V. Sumskaya

PROBLEMS OF FORMING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BUDGETS

The article considers contradictions of organizational and legal model of local self-government in Russia, peculiarities of forming of intergovernmental fiscal relations model in Russia. The role local governments' budgets is described together with features of using of local budgets according to a type of municipality. Weakness of local self-government reforms is discovered. Author has shown, that the development of intergovernmental fiscal relations should rely on fundamental financial base. This base is determined by the law, which guarantees financial independence of local self-government.

Keywords: local self-governance, budget, financial independence.