

Виктория СВИЩЕВА

## МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ: СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И АЛЬТЕРНАТИВЫ

*В статье анализируются основные проблемы муниципальных финансов в России, рассматриваются направления государственной политики по укреплению финансовой базы муниципалитетов. Сделан вывод о целесообразности перехода к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов.*

*The main problems of municipal finance in Russia are analyzed; directions of the state policy on strengthening financial base of municipalities are considered. The conclusion about expediency of transition to the single-level system of local self-government and local budgets is made.*

**Ключевые слова:**

*муниципальные финансы, бюджет, доходы, расходы, межбюджетные отношения, муниципалитеты; municipal finance, budget, revenues, expenditures, inter-budgetary relations, municipalities.*

В последнее десятилетие система муниципальных финансов в России претерпевала значительные изменения, связанные с принятием Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ). Реформа местного самоуправления, проводимая в рамках реализации данного закона, стала одной из краеугольных в формировании новой российской государственности и оказала серьезное влияние на систему государственного управления и местного самоуправления в целом. Сегодня необходимо глубокое научное осмысление ее итогов, объективный анализ результатов, отдельных провалов и достоинств, для того чтобы по-новому взглянуть на существующие реалии местного самоуправления и найти новые подходы для его успешного развития в России в дальнейшем.

Реализация концепции финансового обеспечения местного самоуправления, заложенной в Законе № 131-ФЗ, должна была привести к следующим результатам:

- увеличению собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов;
- сокращению собственных расходных полномочий местных бюджетов и одновременному увеличению государственных полномочий, осуществление которых передается на уровень муниципалитетов, в общей доле расходов местных бюджетов;
- ликвидации регулирующих налогов и увеличению доли безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов в доходах местных бюджетов.

Таким образом, построение новой системы местных финансов было направлено на укрепление и сбалансирование местных бюджетов за счет перераспределения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы РФ и применения новых методологических подходов к формированию бюджетов (в т.ч. использование нового определения собственных доходов бюджетов, а также выделение расходов на осуществление собственной компетенции органов местного самоуправления и расходов на осуществление делегированных государственных полномочий).

Безусловно, по формальным признакам заявленные цели были достигнуты, однако на практике укрепление муниципальных финансов не произошло. Рассматривая современное состояние

**СВИЩЕВА**

*Виктория*

*Александровна –*

*к.э.н., доцент;*

*доцент кафедры*

*финансов, кредита*

*и налогообложения*

*Поволжского*

*института*

*управления им.*

*П.А. Столыпина –*

*филиала РАНХиГС*

*aoreg@mail.ru*

Таблица 1

## Бюджетная система РФ по уровням управления\*

	%	%, с учетом Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния РФ
Федеральный бюджет	55,6	63,0
Региональные бюджеты	30,9	25,8
Муниципальные бюджеты	13,5	11,2

\* Расчеты автора на основе информации сайта Федерального казначейства РФ [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)

Таблица 2

## Система муниципальных финансов в 2012 г.\*

	Доходы, млрд руб.	%	Расходы, млрд руб.	%
Всего, в т.ч.:	3141,6	100,0	3169,0	100,0
муниципальные образования г. Москвы и г. Санкт-Петербурга	20,2	0,6	19,8	0,6
городские округа	1510,6	48,1	1541,6	48,7
муниципальные районы	1288,8	41,0	1289,9	40,7
городские и сельские поселения	322,0	10,3	317,7	10,0

\* Данные приведены на основе информации сайта Федерального казначейства РФ [www.roskazna.ru](http://www.roskazna.ru)

муниципальных финансов, прежде всего, необходимо отметить, что актуальной проблемой остается обеспечение финансовой независимости и самодостаточности местных бюджетов. Одной из причин тому является сложившаяся в России система бюджетного перераспределения в целом (см. табл. 1.)

В настоящее время местные бюджеты составляют 13,5% всех средств, распределяемых по уровням управления, а их доля в ВВП – всего 5%. При этом налоговые и неналоговые доходы, самостоятельно собираемые местными администрациями, составляют не более 50% утвержденных расходных потребностей муниципалитетов. А если учитывать объемы недофинансирования в связи с занижением расчетной потребности из-за нехватки финансовых средств, уровень финансовой самодостаточности местных бюджетов будет еще меньше.

Самым слабым звеном системы местных финансов остаются поселенческие бюджеты, несмотря на то что Закон № 131-ФЗ был нацелен на создание именно поселенческой модели местного самоуправления (см. табл. 2).

Именно на уровне муниципальных районов продолжается основная концентра-

ция финансовых ресурсов, что подтверждается системой межбюджетного перераспределения между субъектами РФ, муниципальными районами и поселениями. В рамках межбюджетных отношений в 2012 г. в бюджеты муниципальных районов из бюджетов субъектов РФ поступило 953 376,4 млн руб. В то же время муниципальные районы передали в пользу поселений только 124 943,3 млн руб., или 13% средств, полученных от субъектов РФ. На уровне бюджетов поселений поступления в рамках межбюджетных отношений в 5 раз меньше, чем у муниципальных районов. В то же время из бюджетов поселений идет возврат средств в бюджеты муниципальных районов на осуществление части их полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями, сумма которых составляет 43% суммы полученных дотаций. Это свидетельствует о наличии значительных встречных финансовых потоков, которые усложняют бюджетные отношения между муниципальными образованиями различных видов.

Таким образом, сегодня ведущая роль в реализации муниципальных полномочий сохраняется за муниципальными районами, которые остались основным зве-

ном системы местного самоуправления в России. Это означает, что действующая модель местного самоуправления имеет основные черты и свойства, которые были ей присущи до реформы.

В целом сохраняется тенденция «огосударствления» местного самоуправления, когда значительная часть расходов местных бюджетов связана не с решением вопросов местного значения, а с исполнением делегированных государственных полномочий. Кроме того, приемлемое финансирование муниципалитетов возможно только при условии получения средств федерального и региональных бюджетов.

Сложившаяся система финансирования является одним из значимых факторов низкой эффективности местной власти в России. В том числе ее следствием становится отсутствие согласованности в работе органов самоуправления муниципального района и поселений, что иногда выливается в открытые конфликты и конфронтацию местных администраций.

Рассматривая современную бюджетную политику, необходимо отметить, что в настоящее время сформировалась долгосрочная стратегия развития муниципальных финансов, которая нашла свое отражение в государственной программе «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Можно выделить следующие стратегические направления:

- сохранение пропорций бюджетного перераспределения между уровнями бюджетной системы;

- совершенствование межбюджетных отношений на уровне «регион – муниципалитеты»;

- развитие налогового потенциала местных бюджетов;

- повышение эффективности расходов местных бюджетов.

Плюсом такой стратегии является последовательное и целенаправленное укрепление финансовой базы местного самоуправления в перспективе. Но есть и минус – это «консервирование» проблем

муниципальных финансов в краткосрочном периоде.

В Основных направлениях деятельности Правительства РФ на период до 2018 года также ставится задача совершенствования системы поддержки деятельности муниципальных властей. Предполагается, что собственная доходная база местных бюджетов будет увеличена не менее чем на 7% за счет налогов, передаваемых с других уровней бюджетной системы. Однако необходимо учитывать, что результативность наращивания налоговых доходов местных бюджетов тесно связана с общегосударственной проблемой построения эффективной системы налогового управления<sup>2</sup>.

К сожалению, заявленные мероприятия имеют значительные риски неисполнения, связанные с современными глобальными факторами развития России в целом. Таким образом, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о построении альтернативной системы местного самоуправления и местных финансов, которая в большей степени соответствовала бы современным реалиям и более гармонично вписывалась в действующую систему управления.

Сегодня повышение эффективности местного самоуправления в России можно обеспечить не только за счет наращивания объемов его финансирования, но и за счет изменения системы управления и создания ее новой модели с более оптимальными взаимосвязями, коммуникациями и финансовыми потоками.

Предложения о переходе к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов звучат достаточно давно<sup>3</sup>. Но именно сейчас, по прошествии времени, они снова приобретают свою актуальность. Возможно, опираясь на результаты реформы местного самоуправления последних лет, следует отказаться от двухуровневой системы «слабых» местных бюджетов и перейти к одноуровневой системе «сильных» местных бюджетов. Для этого необходимо еще раз рассмотреть суть и роль муниципальных районов, научно

<sup>2</sup> Лапин В.Н. К вопросу о системе налогового управления // Вестник СГСЭУ, 2010, № 4(33), с. 84.

<sup>3</sup> Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе // Местное самоуправление в Российской Федерации, 2007, № 7, с. 23.

<sup>1</sup> Утв. распоряжением Правительства РФ от 18.03.2013, № 376-р.

осмыслить, насколько они соответствуют уровню местного самоуправления.

Рассматривая содержание муниципального района как территориальной единицы и самостоятельного уровня власти, нужно учитывать, что становление местного самоуправления в России складывается под огромным влиянием опыта советского периода. Советская модель самоуправления характеризовалась отсутствием свободы в осуществлении политики на муниципальном уровне и преобладанием командно-приказных методов в управлении экономикой и социальными процессами<sup>1</sup>.

Черты «советской модели» до сих пор прослеживаются в отношениях органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных районов. Регионы оказывают существенное влияние на формирование и реализацию муниципальной политики муниципальных районов, многие цели и задачи которой ставятся именно на уровне регионального правительства. Регионы также значительно влияют на формирование и исполнение местных бюджетов муниципальных районов, регулируя как их доходную, так и расходную части.

Кроме того, многие вопросы местного ведения находятся на стыке полномочий органов местного самоуправления и исполнительных органов государственной власти региона<sup>2</sup>. К таким вопросам относятся создание условий для привлечения инвестиций, содействие в обеспечении условий для развития предпринимательства, разработка документов территориального планирования, благоустройство, общественные финансы, развитие территориальной инфраструктуры, разработка и реализация программ социально-экономического развития.

Еще одной проблемой осуществления местного самоуправления на уровне муниципальных районов является невозможность реализации принципа «пошаговой доступности». В то же время поселения, ввиду их территориальной компактности, большей сплоченности населения и отда-

ленности от региональной власти, реализуют подлинное самоуправление, цель которого — решение вопросов местного значения конкретной территории.

Рассматривая полномочия муниципальных районов и поселений, можно наблюдать значительное дублирование их функций. Это приводит к ситуации, когда и район, и поселения оказывают, по сути, одни и те же муниципальные услуги на одной и той же территории для одних и тех же жителей, что является фактором возникновения недобросовестной конкуренции между местными администрациями и муниципальными учреждениями. Кроме того, это влечет «удвоение» бюджетных расходов на одни и те же полномочия, а также размывает границы ответственности за их надлежащее исполнение между муниципальными районами и поселениями.

Таким образом, можно согласиться с мнением о том, что сложившаяся система финансирования муниципалитетов находится в неразрешимом противоречии с административно-территориальным устройством, а также с системой распределения полномочий между уровнями власти в России<sup>3</sup>. Поэтому, чтобы обеспечить финансовые возможности муниципалитетов, необходимо менять саму систему местного самоуправления, а именно — перейти к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов.

Сегодня существуют все условия для того, чтобы на базе органов местного самоуправления муниципальных районов сформировать территориальные органы государственной власти субъектов РФ. В целях перехода к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов можно было бы переименовать муниципальные районы в административные районы субъекта РФ и ввести их в систему государственного регионального управления. За административными районами следует закрепить функции проведения государственной политики на территории административного района, осуществление контрольных мероприятий, а также осуществление межбюджет-

<sup>1</sup> Киселева А.М. Российский исторический опыт как условие развития способностей местных сообществ к самоуправлению // Вестник Омского университета. Сер. Экономика, 2009, № 1, с. 32.

<sup>2</sup> Еремеев Д., Слепова В. Система взаимодействия региональной и муниципальной исполнительной власти как важный ресурс развития местного самоуправления // Власть, 2013, № 5, с. 101.

<sup>3</sup> Ореховский П. Административно-территориальное устройство, бюджетный процесс и местное самоуправление — неразрешимые противоречия (к итогам муниципальной реформы) // <http://budget4me.ru/ob/faces/analytics/view/20130819008249>

Таблица 3

## Одноуровневая система местного самоуправления и местных бюджетов

		Полномочия	Финансирование
Государственное управление	Субъект РФ	Региональная компетенция	Региональный бюджет
	Административный район субъекта РФ	Проведение государственной политики на территории административного района, осуществление контрольных функций, реализация межбюджетных отношений «регион – поселения»	Смета регионального бюджета (перераспределение 1,3 трлн руб. в пользу региональных и местных бюджетов)
Местное самоуправление	Городские округа, городские и сельские поселения	Решение вопросов местного значения	Местный бюджет

ного регулирования между региональным бюджетом и поселенческими бюджетами.

Финансировать полномочия административных районов субъектов РФ необходимо за счет сметы регионального бюджета. При этом освободившиеся средства бюджетов муниципальных районов в объеме 1,3 трлн руб. в целом по стране можно перераспределить в пользу регионов и поселений (см. табл. 3).

Важными преимуществами одноуровневой системы местного самоуправления и местных бюджетов являются:

1) рост объема бюджетов поселений и регионов;

2) увеличение возможностей регионального бюджета по оказанию финансовой помощи местным бюджетам;

3) экономия бюджетных средств, свя-

занная с ликвидацией административных расходов бюджетов муниципальных районов и расходов, имеющих место при дублировании полномочий муниципальных районов и поселений;

4) упрощение и построение эффективной системы управления на уровне региона.

В заключение можно сделать вывод о том, что в современных условиях, когда существуют значительные трудности при перераспределении финансовых средств в пользу местных бюджетов с федерального и регионального уровней, было бы более правильным изменить систему местной власти, оптимизировав ее и приведя в соответствие с фактическими финансовыми возможностями, т.е. перейти к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов в России.