

УДК 332.142.4+336.1:52

А.Ю. Андрюхин

ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИИ

Муниципальным образованиям и институту местного самоуправления в России и за рубежом отводится важнейшее место в повышении качества жизни, удовлетворении многообразных потребностей людей, создании условий для достойной жизни.

В соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» именно местное самоуправление должно решать такие важнейшие вопросы, как организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения; дорожная деятельность; организация транспортного обслуживания, обеспечение культурно-досуговыми и спортивными объектами; благоустройство и озеленение и др. [3].

Муниципальные районы и городские округа также призваны организовывать предоставление общедоступного и бесплатного общего образования, медицинской помощи [3].

Таким образом, именно от муниципальных образований во многом зависит самое ценное для людей – образование и здоровье, они вносят значительный вклад в развитие человеческого потенциала. Кроме того, муниципальные образования обеспечивают создание благоприятной, комфортной обстановки для жизнедеятельности граждан на своей территории. Это делает муниципальные образования одним из ключевых элементов современной социально-экономической системы, накладывает на них особую ответственность [8].

Однако практика свидетельствует, что широкий круг и важность вопросов местного значения крайне слабо подкреплены реальной финансово-экономической базой местного самоуправления.

Отвечая за решение множества важнейших социальных и экономических проблем, муниципальные образования не имеют адекватной финансово-экономической, в первую очередь, бюджетной, основы своей деятельности. Они вынуждены функционировать в условиях жестких бюджетных ограничений, постоянной нехватки финансовых средств.

Большинство даже крупных, экономически развитых муниципальных образований не в состоянии покрывать финансовые потребности за счет собственных доходов. Иными словами, финансово-экономическая самодостаточность у муниципальных образований в настоящее время практически отсутствует. Это приводит к ряду негативных последствий.

1) Постоянная нехватка денег на решение вопросов местного значения и самых острых про-

блем территории приводит к неудовлетворительному состоянию жилищно-коммунального хозяйства, городской инфраструктуры, медицинской и образовательной сфер. Это вызывает резкое недовольство населения, подрывает социально-экономическую стабильность в регионе и стране, а самое главное – отрицательно сказывается на качестве жизни и развитии человеческого потенциала. Здесь уместно отметить, что два из трех компонентов широко известного индекса развития человеческого потенциала – образовательный и продолжительности жизни, в существенной мере связаны с вопросами местного значения (для городских округов и муниципальных районов). Кроме того, появляются дополнительные мотивы к миграции жителей в пользу более крупных муниципальных образований (Москвы, Санкт-Петербурга, городов-миллионников, центров субъектов федерации), где состояние жилищно-коммунальной и социальной сферы лучше.

2) Муниципальные образования, органы местного самоуправления не в состоянии реализовывать достаточно амбициозные программы и проекты развития, не имеют бюджета развития, поскольку практически все средства уходят на «бюджет выживания» (заработка платы, поддержание имеющейся инфраструктуры). Такие программы и проекты могут осуществляться только за счет регионального бюджета, возможности которого также ограничены.

3) Низкий уровень финансово-экономической самодостаточности большинства муниципальных образований вынуждает региональный центр тратить значительную часть своих средств на поддержку городов и районов, которые не способны выживать без финансовой помощи вышестоящего бюджета. Это, в свою очередь, подрывает финансовую базу уже субъекта федерации, который имеет собственные сферы ответственности, полномочия и обязательства, требующие значительных расходов.

4) Вследствие невозможности достичь финансово-экономической самодостаточности размывается юридическая и экономическая сущность местного самоуправления как института, обеспечивающего самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Такое понимание местного самоуправления зафиксировано в Европейской хартии местного самоуправления («Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею,

действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» [2]. Близкое определение сущности местного самоуправления представлено в российском законодательстве («местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения...» [3]).

Однако на практике, вследствие отсутствия финансово-экономической базы, местное самоуправление не является достаточно самостоятельным и ответственным, в результате чего развиваются иждивенческие настроения местных руководителей и населения, демотивируются экономическая активность.

Таким образом, низкая степень финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований является острой научной и прикладной проблемой, настоятельно требующей решения. Тем не менее, она исследовано достаточно слабо, в частности, отсутствует единое понимание финансово-экономической самодостаточности муниципального образования. При этом феномен самодостаточности характеризуется и другими терминами – самообеспеченность, финансовая самостоятельность [9, 12], экономическая самодостаточность [10] и др. Так, В. А. Шабашев полагает, что «термин «самодостаточность» больше подходит к психологической характеристике личности, чем к экономике. В нем отражается самоудовлетворенность, самоуспокоенность. Поэтому лучше использовать термин «самообеспечение» [16]. Следовательно, при всей актуальности проблемы, не существует пока даже единого понимания характеризующего его термина.

Действительно, термин «самообеспеченность» или «самообеспечение» более корректно отражает суть проблемы формирования собственной финансово-экономической базы муниципального образования, поскольку «самодостаточность» нужна не сама по себе, а для решения вопросов местного значения, именно они должны быть финансово обеспечены. Тем не менее, как раз понятие «финансово-экономическая самодостаточность» или просто «финансовая самодостаточность» гораздо чаще и активнее используется в практике управления территориями, применяется в официальных документах региональных органов власти и местного самоуправления [5, 6, 7]. Поэтому далее, учитывая сложившуюся практику, будем применять именно его.

На первый взгляд, определить сущность финансово-экономической самодостаточности даже с позиции здравого смысла довольно просто: это состояние муниципального бюджета, при котором

собственные доходы полностью обеспечивают решение вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность. Но ситуация несколько сложнее и подобное определение нельзя принять безоговорочно.

Возможность и целесообразность такого положения дел вызывает сомнения – смогут ли муниципальные образования когда-либо полностью обеспечить себя собственными доходами, и целесообразна ли такая концентрация бюджетных средств на уровне местного самоуправления, который, вообще говоря, не входит в систему государственной власти.

Ответ на данный вопрос зависит, по большому счету, от выбора методологической основы организации местного самоуправления в стране – государственной, общественной или юридической теории.

По мнению приверженцев общественной теории (А. Токвиль, А. И. Васильчиков, В.Н. Лешков), местное самоуправление является полностью автономным и не может зависеть от государственной власти, поэтому его финансово-экономическая база должна быть самостоятельной [14]. В таком варианте организации местное самоуправление предполагает полную финансово-экономическую самодостаточность.

Данная теория вряд ли укладывается в современные российские политические, социальные и экономические реалии: и государство не собирается предоставлять муниципальным образованиям полную организационную и финансовую автономию, предпочитая довольно жестко контролировать местные власти и муниципальные образования явно не готовы работать самостоятельно, без административной и материальной поддержки субъектов федерации. Поэтому говорить о финансово-экономической самодостаточности как о полной обеспеченности местных бюджетов для решения всех вопросов местного значения вряд ли реально.

Существует противоположная – государственная теория местного самоуправления (В. П. Безобразов, Н. М. Коркунов), согласно которой местные органы являются не более чем проводником государственной политики на местах и составляют часть органов государственной власти. Следовательно, самостоятельная финансовая база им не нужна – необходимые средства для решения вопросов (уже не местных, а государственных вопросов с местной спецификой) им передаст вышеющий уровень власти. Эта теория также в целом не соответствует существующей модели местного самоуправления в России: оно не входит в систему органов государственной власти и имеет определенную самостоятельность.

Отсюда следует вывод, что определенные финансовые источники и определенная степень финансово-экономической самодостаточности местному самоуправлению необходима, хотя абсолют-

ная финансовая независимость уже вряд ли достижима. Собственно, одной из предпосылок государственной теории стало быстрое расширение круга местных вопросов (появление в их числе образовательных, медицинских) и рост их капитализации (вряд ли создание коммунальной, транспортной инфраструктуры достаточно крупных городов возможно только за счет средств местного сообщества).

Дуалистическая или юридическая теория местного самоуправления (Н. М. Коркунов, Б. Н. Чичерин) предполагает определенное сочетание государственного и общественного начала, когда местное самоуправление служит формированию баланса государства и общества, имеет самостоятельность в ряде местных дел (вопросов) и при этом выполняет ряд делегированных государственных полномочий. Местная община имеет особую корпоративную самостоятельность. Отсюда вытекает подход к проблеме финансово-экономической самодостаточности муниципального образования как к нахождению некоторого разумного соотношения между собственными источниками средств и финансовой помощью вышестоящего бюджета. Иными словами, финансово-экономическая самодостаточность муниципальных образований носит не абсолютный, а относительный характер.

Далее, существующий подход к оценке самодостаточности бюджетов муниципальных образований приводит к некоторому завышению данной характеристики. В состав собственных средств местных бюджетов относятся безвозмездные перечисления из вышестоящих бюджетов, что приводит к явному завышению степени финансово-экономической самодостаточности. По сути своей дотации вышестоящих бюджетов не могут представлять собой собственные средства местного самоуправления. Поэтому при оценке самодостаточности муниципалитетов следует учитывать этот факт.

Таблица 1. Уровень финансово-экономической самодостаточности бюджетов муниципальных образований Кемеровской области, процентов (доходы собственных доходов, рассчитано по [11])

Тип муниципального образования	2009	2010	2011
Городские округа	35	36	35
Муниципальные районы	20	21	21
Поселения (сельские и городские)	48	45	47

Что касается существующей ситуации в сфере финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований, то анализ некоторых цифр подтверждает тезис о крайней скучности и недостатке финансовой базы местного самоуправления. Так, согласно отчету об исполнении бюд-

жета городского округа Кемерово за 2011 г., из 18 222,4 млн. руб. доходов на безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ пришлось 10 435,4 млн. руб. или 57,3 % [4]. Степень финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований Кемеровской области в целом показана в табл. 1.

Данные таблицы показывают, что степень финансово-экономической самодостаточности всех типов муниципальных образований Кемеровской области крайне низка. Ни один из типов поселений не в состоянии обеспечить свои финансовые потребности даже наполовину. При этом городские округа и муниципальные районы, которые, казалось бы, имеют более значительный финансовый потенциал, характеризуются большей дотационностью. Городские округа формируют за счет собственных доходов чуть более одной трети доходных источников, муниципальные районы – чуть более одной пятой. Это объясняется тем, что в ведение районов и округов входит больше вопросов местного значения, чем у поселений, их расходы существенно выше.

Городские и сельские поселения имеют несколько более высокую степень самодостаточности, но и они формируют более половины бюджетных доходов за счет поступлений из вышестоящих бюджетов. Какой-либо явной тенденции к повышению или понижению финансово-экономической самодостаточности из представленных данных не просматривается. Следовательно, статистика свидетельствует об отсутствии финансово-экономической самодостаточности у муниципальных образований Кемеровской области.

Аналогичная или еще более сложная обстановка складывается и в муниципальных образованиях других регионов России. Так, в национальных республиках с кризисным состоянием экономики уровень дотационности местных бюджетов составляет около 90 %, а степень финансово-экономической самодостаточности находится на уровне 10 %: в республике Ингушетия – 88,7 %, республике Тыва – 86,4 %, республике Дагестан – 84,0 % в 2011 г. [15]. В экономически благополучной республике Башкортостан в доходах городских

округов дотации составляют 45,5 %, муниципальных районов – 71,4 %, поселений – 67,7 % [9]. Несмотря на то, что в отличие от Кемеровской области, городские округа республики Башкортостан обеспечивают себя собственными доходами несколько больше, чем на 50 %, о финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований речи не идет.

В существующей сложной обстановке, тем не менее, существуют определенные резервы и источники повышения степени финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований, которые рассмотрим ниже.

1) Изменение пропорций распределения налоговых доходов между федеральным центром,

субъектами федерации и местными бюджетами в пользу последних. Безусловно, существующая доходная база местных бюджетов, которая складывается в основном из земельного налога, налога на имущество физических лиц, единого налога на вмененный доход (ЕНВД), единого сельскохозяйственного налога (ЕСХН), частично налога на доходы физических лиц (НДФЛ) [1] не соответствует стоящим перед муниципальными образованиями задачам, т.к. все эти налоги достаточно скромны по объему.

К перераспределению налоговых доходов и появлению новых местных налогов сводится большинство существующих предложений по повышению финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований.

В частности, У. О. Никиткова предлагает зачислять в местные бюджеты часть налога на имущество организаций, часть налога на прибыль, увеличить долю НДФЛ, направляемого в местные бюджеты, сократить налоговые льготы [12]. С. А. Почкина отстаивает идею расширения состава и увеличения ставок имущественных налогов, перехода на единый налог на имущество (как это принято в ряде зарубежных стран) [14]. На перераспределении налоговых доходов между региональным и местными бюджетами настаивает также А. Г. Атаева [9].

Несмотря на явно зауженную налоговую базу местного самоуправления, принципиальные решения по перераспределению налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы России в среднесрочной перспективе маловероятны.

Кроме того, попытки повысить самообеспеченность муниципальных образований за счет региональных бюджетов вряд ли будут продуктивны в силу того, что значительная часть расходов последних и так приходится на поддержку местных бюджетов.

Финансово-экономическая самодостаточность наиболее крупных, экономически развитых муниципальных образований, возможно, и будет достигнута таким путем, но одновременно в других, более слабых городах и районах, с худшим финансово-экономическим потенциалом, она упадет еще больше, а поддержать их за счет бюджета субъекта федерации станет уже невозможным. Поэтому предложения по повышению финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований путем перераспределения налоговых доходов требуют крайне осторожного подхода.

2) Развитие экономики муниципального образования, наращивание его экономического и финансового потенциала. Это наиболее сложный и в то же время наиболее результативный и перспективный путь увеличения степени финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований. Здесь предполагается модернизация экономики города или района, ее структур-

ная перестройка в пользу более прогрессивных отраслей и производств, диверсификация и технологическое развитие экономики муниципального образования. Также во взаимосвязи с данными процессами должен развиваться малый и средний, в том числе инновационный бизнес. Это даст возможность как непосредственно увеличить налоговые поступления (в частности, НДФЛ и ЕНВД), так и расширить неналоговые доходы муниципальных бюджетов (аренда муниципальной земли и зданий, прибыль муниципальных предприятий). Разумеется, названная задача является весьма сложной и требует времени для своего решения, но и имеет наиболее высокую результативность.

3) Вовлечение местного сообщества (как бизнес-структур, так и отдельных граждан) в развитие муниципальных образований. Сама идея местного самоуправления предполагает личную активность членов местного сообщества в решении социально-экономических проблем территории, готовность тратить время, силы и средства. При этом местное самоуправление может осуществляться далеко не только на территории города или района в целом, но и квартала, улицы, многоквартирного дома. Действующего законодательства через институт территориального общественного самоуправления открывает широкие перспективы в этом направлении. Кроме того, допускается и использование средств добровольного самообложения граждан на решение вопросов местного значения.

Поэтому следует стимулировать, поддерживать и развивать гражданскую инициативу по решению вопросов местного значения, включать ее в общую систему работы местных властей.

К экономии средств местного бюджета и снижению его дотационности может привести не только непосредственное финансовое участие граждан в благоустройстве территории, озеленении, ремонтах, но и выполнении ими различных работ и функций, требующих не денежных, а только временных затрат. Это позволяет успешно решать вопросы местного значения, экономия при этом средства.

Вовлечение людей в решение вопросов местного значения на микроуровне также повышает их гражданскую активность, стимулирует дальнейшее участие в делах дома, двора, квартала.

Следует отметить, что, например, в городском округе Кемерово существует позитивный опыт сотрудничества местного сообщества и администрации, вносящий определенный вклад, как в решение вопросов местного значения, так и в экономию средств бюджета (совместное финансирование ремонтов и т.д.).

Более активно в решение вопросов местного значения мог бы быть вовлечен и бизнес, через механизм социальной ответственности и другие формы сотрудничества.

Таким образом, при всей объективной слож-

ности проблемы финансово-экономической само-достаточности муниципальных образований, существуют резервы и возможности ее повышения для более успешного решения вопросов местного

значения, повышения качества жизни людей. В то же время они требуют более глубокого дальнейшего исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (в ред. от 25.12.2012 г. №268-ФЗ).
2. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 г №131-ФЗ (в ред. 05.04.2013 г. №55-ФЗ).
4. Об утверждении отчета об исполнении бюджета города Кемерово за 2011 г. Решение Кемеровского городского Совета народных депутатов от 25.05.2012 г. №136. [Электронный ресурс]. kemerovo.ru. Режим доступа: <http://www.kemerovo.ru/.../rn-136-ot25.05.2012-ob-utverzhdenii-otcheta-...>
5. Об утверждении Плана мероприятий по самодостаточности бюджета муниципального образования «Шелангерское сельское поселение» на 2011 г. Постановление администрации муниципального образования от 11.03.2011 г. №58. [Электронный ресурс]. admzven.ru. Режим доступа: http://admzven.ru/files/march2011_58_post.doc.
6. Программа социально-экономического развития города Набережные Челны на 2011-2015 гг. [Электронный ресурс]. do.gendocs.ru. Режим доступа: <http://do.gendocs.ru/docs/index-304942.html?page=14>.
7. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Оренбургский район до 2020 г. и перспективу до 2030 г. [Электронный ресурс]. orenregion.ru. Режим доступа: <http://orenregion.ru/content/view/2861/647>.
8. Акулов А. О. Местное самоуправление в системе государственного и муниципального управления территориальным развитием // Известия Пензенского государственного педагогического университета им. В.Г. Белинского. Серия «Общественные науки» 2011. №24. С. 152–157.
9. Атаева А. Г. Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований. Автореф.... дисс. канд. экон. наук. Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2011. 22 с.
10. Иванова А. Н. Механизмы развития экономической самодостаточности территории муниципального образования // Экономический журнал. 2009. №2. С. 33–35.
11. Косинский П. Д., Абраменко О. А. Реформа местного самоуправления: опыт, проблемы, перспективы развития // Вестник КемГУ. 2013. №1. С. 251–256.
12. Никиткова У. О. Налоговый фактор развития финансовой самостоятельности муниципальных образований. Автореф. дисс... канд. экон. наук. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2012. 25 с.
13. Никиткова У. О. Повышение роли налогов в обеспечении финансовой самостоятельности местных бюджетов // Финансы. 2009. №10. С. 25–28.
14. Почкина С. А. Тенденции преобразования налоговой базы местного самоуправления в России: социальные и фискальные аспекты. Автореф. дисс... канд. экон. наук. - М.: Институт экономики РАН, 2012. 27 с.
15. Филипенко А. В. Стратегия развития бюджетов муниципальных образований // Федеральный справочник. Том 26. – С. 397–402.
16. Шабашев В. А. Критерии и этапы достижения финансово-экономической самообеспеченности региона // Финансово-экономическая самодостаточность регионов: опыт, проблемы, механизм обеспечения. Материалы межрегиональной научно-практической конференции, посвященной 60-летию Кемеровской области. Кемерово: Кузбассвязьздат, 2003. – С. 10–15.

Автор статьи:

Андрюхин

Александр Юрьевич ,
аспирант кафедры финансов и
кредита Кемеровского институ-
та-филиала ФГБОУ ВПО «Рос-
сийский экономический универ-
ситет им. Г.В. Плеханова»
телефон: 8-961-725-3988
e-mail: sandryuhin@mail.ru