

О финансовых основах местного самоуправления

Г.С. Закревская, С.В. Мишина

В XXI веке в России, как и в других странах мира, продолжается процесс развития и расширения городов, увеличения количества их населения. В этой связи всегда остро стоят вопросы обеспечения как первостепенных нужд горожан, так и возможности для их личностного развития.

Не секрет, что решение этих задач напрямую зависит от финансовых возможностей органов местного самоуправления.

The authors present their view on a process of development and expansion of the towns and their population increase in Russia and in the other countries in the world in the XXI century. So, there are a lot of problems both of the primary needs support of inhabitants and the opportunities for their personal advance.

The solution of these problems depends on financial potentialities of the local authorities.

Финансовые основы местного самоуправления коренятся в самих функциях финансов, среди которых следует выделить распределительную и контрольную.

Наличие распределительной функции позволяет органам местного самоуправления, совместно с государственной властью, осуществлять формирование местных финансов в форме бюджета, направлять средства местных финансов на решение социально-экономических задач местного значения. По существу, наличие обособленных финансовых средств позволяет местному самоуправлению реально проводить в жизнь экономическую и социальную политику.

В рыночной экономике распределительная функция финансов как бы подразделяется на две составляющие - объективную и субъективную. Под объективной следует понимать независимость движения финансов под действием экономических законов, под субъективной - деятельность человека с целью управления финансовыми потоками. По мере экономического роста возрастает значение субъективной составляющей, т.е. роли фактора управления финансами.

Необходимо отметить, что в современном обществе сфера управления финансами охватывает многообразные аспекты коммерческой и некоммерческой деятельности. Безусловно, сфера местных финансов представляется преимущественно некоммерческой, предназначенной для решения задач в интересах населения территории конкретного местного самоуправления. Посредством финансов органы местного самоуправления осуществляют формирование своих бюджетов и других фондов, используя для этого налоговую систему государства и другие законодательно определенные возможности. С помощью финансов местные власти от имени населения, проживающего на данной территории, регулируют хозяйственную деятельность, влияют на темпы

экономического роста, хозяйственную структуру, проводят в жизнь социальные программы.

Контрольная функция местных финансов проявляется и реализуется в процессе формирования и использования денежных ресурсов. Благодаря ей исполнительная власть в лице местных администраций получает возможность осуществлять текущее, оперативное и перспективное управление на подведомственной территории. В частности, это проявляется в постоянном мониторинге налоговых поступлений, в контроле по использованию бюджета, в том числе в рамках муниципального заказа.

Особое место в реализации контрольной функции местных финансов принадлежит представительным органам местного самоуправления. Граждане через своих депутатов получают возможность контролировать финансовую деятельность административных органов управления, препятствовать нецелевому использованию финансовых ресурсов, принадлежащих местному сообществу.

Контрольная функция реализуется также при анализе деятельности отдельных муниципальных предприятий, при проверке исполнения финансовых обязательств перед органом местного самоуправления со стороны субъектов коммерческой сферы. В этой части контрольная функция местных финансов реализуется совместно с органами государственного управления и контроля.

Несмотря на выделение местных финансов в качестве самостоятельной категории экономических отношений, их тесная взаимосвязь и взаимозависимость с государственными финансами вполне очевидна. Вместе с тем, болезни становления рыночной экономики в России до сих пор не позволили достаточно четко разделить "доходный караван" бюджетов соответственно их уровням (местный, субъекта РФ, федеральный).

В России в силу неотрегулированности фискальной системы от 40 до 60% бюджетных доходов сначала наполняют вышестоящие бюджеты, а затем в виде трансфертов спускаются в нижестоящие. В этих условиях значительно усиливается централизация федеральной власти, понижается конституционно закреплённая самостоятельность субъектов Федерации. В ещё большей степени, в свою очередь, усиливается зависимость местного самоуправления от властей на уровне субъектов Федерации.

В этой связи особое значение приобретает проблема оптимизации налоговых и неналоговых зачислений в бюджеты различных уровней. Оптимальные пропорции такого распределения должны гарантировать конституционную самостоятельность местного самоуправления, одновременно повышая его ответственность за проведение активной финансово-экономической политики на местах.

Как свидетельствует опыт развитых государств, в стабильной рыночной экономике параметры налогового распределения бюджетных доходов практически позволяют формировать достаточно самостоятельные бюджеты, в том числе местного самоуправления, с учётом финансовых возможностей и потребностей территории. Тем не менее, проблемы фискальной политики и

одной из главных ее составляющих - налоговой - трудная задача и для наиболее развитых в экономическом отношении стран мира.

Проблема оптимизации доходных и расходных потоков между бюджетами различных уровней остается наиболее острой и практически никогда не уходит из поля зрения как исполнительной, так и представительной власти. Кроме того, невозможно сформировать нормативы бюджетного регулирования, обеспечивающие в равной степени достаточную сбалансированность расходных и доходных потоков для всех субъектов Федерации и местных территориальных образований. Значительная часть муниципалитетов России вообще не способна посредством местных бюджетов обеспечить необходимые потребности в бюджетных средствах, определяемых нормативами минимальной бюджетной обеспеченности в расчёте на одного жителя соответствующего территориального образования. К таким образованиям относится подавляющее количество сельских поселений, районов, многие малые города России.

Суть проблемы оптимизации финансовых потоков состоит ещё и в том, что рынок естественным образом формирует большие, средние и малые центры торгово-финансовой деятельности, в которых "оседают" финансовые ресурсы коммерческого сектора, где сосредоточивается население, размещаются деловые центры. В России это Москва, столицы республик, областные и краевые центры.

При этом фискальный насос бюджета вышестоящего органа власти как бы высасывает из нижестоящего территориального образования финансовые ресурсы, в том числе и те, которые необходимы для формирования минимальной обеспеченности соответствующего местного бюджета. После этого вышестоящий бюджет вынужден дотировать нижестоящий бюджет, поскольку не обеспечиваются минимальные потребности территории в социально-экономическом развитии.

Как показала практика, несмотря на принятие Бюджетного и Налогового кодексов, законов о разделении полномочий органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, в бюджетной системе не обеспечивается равновесие между централизацией финансовых ресурсов и федерализацией бюджетных отношений.

Бюджетная система является бастионом государственного планирования и регулирования социальной сферы, а местная власть всегда функционирует в русле общегосударственных интересов без претензий на какую-то автономность, расходуя общенародные деньги в виде налоговых доходов или финансовой поддержки.

Местные финансы в части собственных средств муниципального образования являются составным элементом всей системы экономических отношений муниципальной собственности, распределения и перераспределения производимых (получаемых) на данной территории доходов. Рассмотрение финансов в качестве определённой совокупности денежных средств и прочих ликвидных активов, определяющих экономические возможности местного самоуправления, было бы недостаточным с точки зрения совокупности распределительных отношений, скрывающихся за категорией финансов.

Главной составляющей финансовой базы местного самоуправления является местный бюджет. Основные бюджетообразующие доходные источники в большинстве местных бюджетов - налоги. В бюджеты муниципальных образований налоговые платежи зачисляются по единым нормативам, установленным непосредственно Бюджетным кодексом РФ, а также законами субъектов Федерации.

Муниципальные образования глубоко дифференцируются по налоговому потенциалу и расходным потребностям. 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.

Множественность каналов поступления средств в местные бюджеты вовсе не гарантирует их достаточность для обеспечения бюджетной потребности, даже учитывая сокращение расходных обязательств. Почти каждое муниципальное образование нуждается в необходимых ему финансовых ресурсах, средствах, которые может планировать и использовать.

Велика финансовая зависимость нижестоящих уровней власти от вышестоящих, слабо действуют механизмы увеличения собственных налоговых доходов. Наблюдается резкая дифференциация бюджетной обеспеченности. В муниципальных образованиях, с одной стороны, растут затраты на предоставление услуг, с другой, сокращается сфера муниципального обслуживания, доходная база местного самоуправления.

Потребность в финансовых ресурсах целиком и полностью определяется объемом выполняемых функций расходных обязательств. При этом в одном случае эффективнее централизация функций, в другом, наоборот, децентрализация. При делегировании функций возможно сочетание централизации доходных источников с децентрализацией расходных полномочий. В процессе разграничения устанавливается, какой уровень власти должен осуществлять нормативно-правовое регулирование, обеспечивать бюджетное финансирование, непосредственно предоставлять услуги.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" достаточно четко прописывает полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов. Однако эти полномочия касаются только вопросов установления и регулирования местных налогов и сборов, предусмотренных федеральным законодательством. На деле это означает, что полномочия местного самоуправления распространяются не более чем на одну пятую часть доходов, собираемых на его территории.

Важно отметить, что в мировой практике принято закреплять за местными бюджетами налоги, не зависящие от экономической конъюнктуры, на базу которых местное самоуправление может повлиять, платежи по которым не выходят за пределы территории, непосредственно связаны с уровнем жизни проживающих на территории плательщиков, с немобильной базой. При этом сторонники концепции полного налогового права стоят за предоставление

местному самоуправлению права вводить любые налоги для обеспечения законодательно закрепленных функций. В условиях России это невозможно реализовать даже технически. Практически все элементы налогообложения определяются Налоговым кодексом РФ. Более того, распределение видов налогов по уровням компетенции во многом потеряло экономический и фискальный смысл, т.к. порядка 90% платежей поступает за счет федеральных и региональных налогов.

Программа развития бюджетного федерализма высказывается за принцип "один налог - один бюджет", в Налоговом кодексе РФ он реализован закреплением за местными бюджетами двух налогов: земельного и на имущество физических лиц. Сам по себе этот принцип имеет преимущества: не нужно перераспределять платежи, больше свободы действий у органа власти. Но емкость указанных налогов мала, они не меняют финансовую ситуацию в муниципальных образованиях. Закрепление налогов по уровням бюджетной системы происходит без должного учёта реальных денежных средств, которые может обеспечить тот или иной налог конкретной территории. По-прежнему основным источником доходов остаются совместные (расщепляемые) налоги.

Предоставление средств через налоговые доходы по единым ставкам и нормативам отчислений усугубляет неравенство независимо от финансово-экономического положения муниципальных образований. Одновременно оно обуславливает необходимость централизации налоговых доходов в вышестоящих бюджетах, чтобы предоставлять средства низкодходным бюджетам. Неслучайно, например, вначале в субъекты РФ отчислялись 15% платежей от НДС, теперь они полностью направляются в федеральный бюджет для перераспределения и выравнивания. Ведь потребности территорий в расходах растут, а их налогооблагаемые базы нивелируются очень медленно.

Структура доходной части большинства бездотационных местных бюджетов свидетельствует о том, что преобладающая часть доходов поступает от частного сектора экономики (50 - 60%) и от физических лиц (40 - 50%). Таким образом, большая часть бюджетных поступлений связана непосредственно с хозяйственной деятельностью предприятий коммерческого сектора экономики. Поэтому чем выше деловая активность коммерческого сектора экономики, находящегося на территории данного территориального образования, тем выше потенциал налоговых поступлений в бюджеты органов местного самоуправления.

Вместе с тем, необходимо отметить, что перечень вопросов местного значения, установленный Федеральным законом №131-ФЗ, не даёт стимула местному самоуправлению самостоятельно зарабатывать деньги. Так, законодательство практически вывело из структуры вопросов местного значения комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. 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. Всё вращается вокруг деления налоговых поступлений и межбюджетных

перечислений. Никакого сдвига в сторону усиления связи между состоянием местной экономики и финансовыми ресурсами не происходит.

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. Непрофильные активы должны быть изъяты из состава муниципального имущества. Состав муниципального имущества определен Федеральным законом №131-ФЗ на основе идеологической концепции максимального отхода всех уровней публичной власти от хозяйственной деятельности. Главные компоненты этой концепции: ликвидация основной части муниципальных унитарных предприятий, приватизация значительной доли их имущества, передача сохраняемого в муниципальной собственности имущества в различные формы управления частным компаниям, в том числе в монопольных сферах (концессионные соглашения), наконец, приватизация муниципальных нежилых помещений, сдаваемых в аренду хозяйственным обществам. Именно на основе этой концепции родилась статья 50 Федерального закона №131-ФЗ.

Характерно, что в первые годы рыночных преобразований в качестве экономической и финансовой основы местного самоуправления в первую очередь рассматривалась муниципальная собственность на различные ресурсы, в том числе природные. Опыт же последних лет убедительно доказал, что муниципальная собственность чаще всего распространяется на объекты инфраструктурного обеспечения, обычно убыточные (коммунальный транспорт, дорожное хозяйство, системы тепло- и газоснабжения и т.п.), требующие финансирования за счёт бюджетных средств.

Фактически муниципальная собственность на объекты коммунального хозяйства есть некая вынужденная необходимость, связанная с обязанностями местного самоуправления по решению задач функционирования городского хозяйства, социальной поддержки населения, образования, здравоохранения и других видов деятельности, малодоходных или убыточных для коммерческого сектора. В силу этого муниципальная, а также государственная собственность на объекты как производственного, так и непроизводственного назначения финансовой основой управления быть не может. В лучшем случае права собственности могут выступать в качестве экономического инструмента хозяйственного и социального регулирования в руках соответствующего органа управления.

Основываясь на опыте стран с рыночной экономикой, включая и опыт последних лет работы местного самоуправления в России, следует констатировать, что финансовая база местного самоуправления находится в сфере эффективной хозяйственной деятельности предпринимателей, обеспечивающей самовозрастание их капиталов и соответственно нарастающий приток финансовых средств в бюджеты органов местного самоуправления.

Благоприятные условия, формируемые для осуществления активной предпринимательской деятельности, обычно приводят к притоку инвестиций. В свою очередь, новые инвестиции - это новые рабочие места, новые деловые

возможности для самих предпринимателей, дополнительные финансовые поступления в муниципальные бюджеты.

Здесь местные власти могут сформировать достаточно эффективную основу местного самоуправления, т.е. обеспечить энергичную хозяйственную деятельность субъектов рыночных отношений только при наличии благоприятных условий приложения капитала. Сюда относятся: приемлемые ставки налогов, высокоразвитая инфраструктура, трудовые ресурсы, высокая степень надёжности помещения капиталов, безопасность бизнесменов и персонала фирм, возможность для проживания их семей, полноценного отдыха и наличия общепринятых цивилизованных развлечений.

Важным аспектом проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления является заключение целевых контрактов, предусматривающих непосредственное участие местных администраций в реализации инвестиционных проектов. Обычно целевые сделки заключаются с крупными инвесторами и предусматривают реализацию капитальных проектов непосредственно по развитию инфраструктуры города, региона, либо опосредованно наряду с разработкой каких-либо месторождений природных ресурсов, строительством заводов, освоением курортных зон и т.п.

В каждом случае целевые сделки должны решать конечную задачу - обеспечение благополучия местного населения посредством формирования наиболее благоприятных условий инвестирования в экономику региона, города, района. В современных условиях эффективность местного самоуправления, с точки зрения финансовых основ его существования, может быть достигнута только через успех в привлечении средств инвесторов любых величин (мелких, средних, крупных). Роль природных и прочих местных ресурсов здесь, безусловно, велика, но не является определяющей. Зарубежная практика даёт немало примеров, когда широкое развитие экономических свобод на территориях, бедных естественными ресурсами, делает их население богатым, а экономический деспотизм властей на богатых ресурсами территориях оставляет их население бедным.

Особое значение в формировании достаточно мощной и стабильной финансовой базы местного самоуправления отводится законодательству. Местное законодательство должно максимально содействовать любым инвесторам, функционирующим в рамках, определённых федеральными и региональными законами. Поэтому главная задача представительных органов местного самоуправления в сфере экономики состоит не в провозглашении бесплодных деклараций, вписываемых в их уставы о правах собственности местного населения на природные и прочие ресурсы территории, объявленные "достоянием населения", а в выработке актов, способствующих развитию рыночного потенциала и формированию за счёт этого надёжной финансовой базы местного самоуправления.

Очевидно, что естественному движению финансовых и товарных потоков трудно что-либо противопоставить, поскольку они направляются "невидимой рукой" рынка. Вместе с тем, эффективная хозяйственная деятельность субъектов рыночных отношений является главным источником благосостояния местного

населения, наполнения местных бюджетов, финансирования муниципальных программ развития инфраструктуры, образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения и т.п.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Налоговый кодекс РФ.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ".