

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Т.В. Сумская**

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления – «НИНХ»

E-mail: kaf-stat@nsuem.ru

Рассмотрены противоречия, обусловленные организационно-правовой моделью местного самоуправления в России, определены особенности формирования и направления использования средств местных бюджетов в зависимости от типов муниципальных образований. Выявлены недостатки преобразований, проводимых в сфере местного самоуправления, и 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, местный бюджет, текущие нужды муниципальных образований, дифференциация социально-экономического развития, механизм регулирования межбюджетных отношений.

Муниципальное образование в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. 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.

В целом организационно-правовая модель местного самоуправления в России обуславливает ряд его существенных противоречий.

Прежде всего общепризнанным является несоответствие между конституционным закреплением невхождения местного самоуправления в систему органов государственной власти и фактическим исполнением органами местного самоуправления многих государственных социальных и иных обязательств перед гражданами.

Далее, все органы местного самоуправления в соответствии с законодательством имеют равный объем компетенции и полномочий, однако в силу разнородности российских муниципальных образований востребованность в них в муниципальных образованиях разного типа различна (например, в крупном городе и сельском населенном пункте).

Кроме того, зачастую отсутствует соответствие между функциями, возлагаемыми федеральными и региональными законами на органы местного самоуправления, и реальными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми), которыми они располагают.

И, наконец, теоретические представления о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении непосредственной народной власти на территории противостоят в российской действительности фактическому безразличию населения к реализации идеи местного самоуправления.

На сложившуюся картину организации местного самоуправления накладываются идущие в стране процессы политической и экономической рецентрализации управления страной и снижение значимости демократических институтов. В этой ситуации местное самоуправление выступает как нижнее звено в структуре власти с весьма ограниченными полномочиями, но слабо подотчетное гражданам своих территорий.

Новый ФЗ об МСУ 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 «веерной» 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 [3].

В результате сохраняется опасность дальнейшей потери местным самоуправлением своих политических и экономических функций. Остается лишь надеяться, что препятствием на этом пути встанут те обязательства, которые взяла на себя Россия в рамках Европейской хартии местного самоуправления.

В то же время представляется, что без эффективного местного самоуправления 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.

В случае же превращения муниципалитетов в наиболее слабое звено в сложившейся системе власти, лишенное необходимых полномочий и ресурсов, вся полнота ответственности за неэффективное решение повседневных проблем граждан будет ложиться на главу государства, что приведет к еще большему обострению проблем местного уровня.

Нынешняя государственная региональная политика тяготеет преимущественно к макрорегиональным объектам, процессам и пропорциям. Между тем территориальная действительность современной России не может быть ни объективно оценена, ни изменена к лучшему без должного внимания к муници-

пальному уровню, представленному различными типами поселений. Думается поэтому, что региональную политику в известной мере следовало бы обогатить «микроскопическим» взглядом на процессы территориального развития, протекающие в рамках муниципальных образований. Именно этот многочисленный класс маломасштабных (локальных) территориальных систем наиболее полно вбирает составляющие циклов воспроизводства социального, хозяйственного, финансового и других видов потенциалов жизнедеятельности страны в целом и ее отдельных частей. Вне пределов поселений оказывается только природно-ресурсный потенциал (нефть, газ, руды, лес и т.п.), составляющий основу нынешнего индустриального уклада экономики. Именно поэтому сегодня характерными объектами региональной политики являются крупные, превышающие поселенческий масштаб, территориальные образования, размеры которых позволяют наилучшим образом организовывать и регулировать процессы, связанные с использованием различных видов природных ресурсов. Однако намечаемый властями переход к постиндустриальному укладу экономики вкупе с прогнозируемым снижением роли ее природно-ресурсного потенциала с неизбежностью повлечет за собой фокусирование региональной политики на локальных территориях (в первую очередь – на городских и иных поселениях), в пределах которых сосредоточен инновационный потенциал будущей «экономики, основанной на знаниях». Образно говоря, смена экономических укладов будет сопряжена в региональной политике с переходом от регулирования «по площадям» к регулированию «по точкам» [9].

Формирование институтов местного самоуправления в России ориентировано на англосаксонскую модель местного самоуправления, которая характеризуется прежде всего тем, что ее опорой выступает класс собственников. Кроме того, данная модель предполагает высокую степень экономической самостоятельности местного самоуправления, определяемой значительной фискальной независимостью местных бюджетов. При этом создание всего механизма межбюджетных отношений происходит снизу вверх.

Обращаясь к условиям нашей страны, приходится констатировать, что подобная модель слабо соответствует российским реалиям. Действительно, преждевременно, на наш взгляд, говорить о том, что в России сформировался класс собственников (средний класс), который в условиях рыночной экономики является основным налогоплательщиком в местный бюджет. Соответственно, отсутствие среднего класса негативно отражается на состоянии местных бюджетов, инвестиционной активности на местах и в целом экономической деятельности муниципалитетов, а также на возможностях реализации различных социальных программ, спектр которых на уровне местного самоуправления имеет тенденцию к постоянному расширению без надлежащего финансового сопровождения.

Важно также учитывать, что система бюджетного федерализма в России формируется сверху вниз, когда определены полномочия, возложенные на местный уровень власти, но из-за усиливающейся централизации финансовых ресурсов данные полномочия оказываются не подкрепленными необходимой финансовой базой. Это неизбежно приводит к тому, что возможности доходной части местного бюджета не позволяют эффективно выполнять функции, присущие местному самоуправлению.

Таким образом, мы приходим к тому, что экономическая самостоятельность местного самоуправления является необходимым условием выстраивания эффективного механизма межбюджетных отношений от Федерации в целом до отдельных поселений.

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.

Вместе с тем социальные расходы являются вложениями в человеческий капитал. Невозможно ускорить экономический рост, постоянно их урезая. Во всем мире вложения в человеческий капитал признаны самыми эффективными. Человеческий капитал, как и любой другой фактор капитала, требует регулярного воспроизводства. А это возможно только на государственном уровне, в частности, с помощью развитых государственных систем здравоохранения, образования и переподготовки кадров и т.д., а также системы социальных гарантий для всех. Частные структуры могут в этом деле только дополнять государственные, но не заменять их.

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 образований<sup>1</sup> никак не обойтись без выравнивания «сверху» их бюджетной обеспеченности; разумеется, повышение эффективности механизмов регулирования межбюджетных отношений в нынешних обстоятельствах – актуальнейшая задача. Однако нельзя упускать из виду и то, что сегодня имеет место гипертрофированно высокая зависимость не просто подавляющей части, а фактически всей совокупности местных бюджетов от финансовых вливаний из вышестоящих бюджетов<sup>2</sup>. И сопряженный с этим огромный объем межбюджетного перераспределения средств<sup>3</sup> определяется 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») [8].

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

Вместе с тем в подходах к формированию собственных доходов местных бюджетов с самого начала становления межбюджетных отношений в России прослеживается четкая тенденция наступления на местный бюджетный уровень. Так, в действовавшем Законе РФ от 27.12.1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в состав местных налогов входило 23 налога, два из которых были установлены для муниципальных образований, находящихся в курортных зонах. С принятием Налогового кодекса РФ количество местных налогов было сокращено до пяти (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные муниципальные сборы). В результате же изменения бюджетного и налогового законодательства за последние три года в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов за счет собственных средств, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц, которые фактически

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> Это перераспределение, крайне усложняющее задачу эффективной организации межбюджетных отношений, кстати заметить, создает и весьма благоприятные условия для развертывания широкого фронта соответствующих априори «сизифовых», но высокооплачиваемых изысканий различных правительственных и околоправительственных команд экспертов-консультантов в области «совершенствования бюджетного федерализма».

дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

В этой связи 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. Разница, как видим, огромна. 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, чтобы 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.

По расчетам Счетной палаты, доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (с учетом межбюджетных трансфертов) в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2008 г. составили 45%. В 2010 г. указанные доходы будут снижаться и составят 43,4%.

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 (г. Москва и г. 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 64,5% (373,5 млрд руб.) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 30,1% (174,5 млрд руб.) и лишь 5,4% (31,4 млрд руб.) – в бюджетах поселений.

Бюджеты городских округов традиционно воспринимаются как наиболее устойчивый уровень местных бюджетов. Так, их собственные доходы составляют в среднем 54% всех доходов, а доля дотаций в общей структуре доходов – 11%. В среднем городские округа за счет собственных доходов обеспечивают финансирование 83% собственных расходных полномочий. Основные поступления по собственным доходам приходятся на налог на доходы физических лиц – 47%, налог на совокупный доход – 12%, земельный налог – 8%, налог на прибыль организаций, поступивший в бюджеты городских округов в результате межбюджетного регулирования, – 4%. Неналоговые доходы составляют 25% собственных доходов. Благодаря высокому уровню налогового потенциала состояние собственных доходов бюджетов городских округов в целом по РФ характеризуется низким уровнем дотационной зависимости. Несмотря на сокращение поступлений от межбюджетного регулирования по налогу на прибыль организаций и иным федеральным и региональным налогам, бюджеты городских округов имеют относительно высокий уровень самодостаточности [4].

Иначе складывается структура доходов бюджетов муниципальных районов и поселений. Так, удельный вес налоговых и неналоговых доходов в них значительно меньше и составляет около 30% от всех доходов, удельный вес дотаций – 22%. Основной объем доходов бюджетов муниципальных районов (38%) приходится на субвенции. Столь высокий показатель обусловлен передачей на уровень муниципальных районов государственных полномочий и полномочий поселений. Отчасти данный процесс можно оценить, как попытку скорректировать разграниченные федеральным законодателем полномочия между уровнями бюджетной системы. Постепенно формируется модель «зависимого» муниципального района: зависимого при исполнении собственных полномочий от дотаций и от дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений по налогам, зависимого от субвенций при исполнении делегированных ему полномочий. Что касается делегированных полномочий, то органы местного самоуправления исполняют их в пределах переданной субвенции. Но нельзя игнорировать и то обстоятельство, что от объема переданной субвенции зависит в целом ситуация в муниципальных районах.

Отметим, что цель местного самоуправления – не исполнять возложенные на него государственные полномочия, а обеспечивать решение собственных задач. Делегирование полномочий можно рассматривать как меру, направленную на повышение эффективности использования бюджетных средств лишь в том случае, если в результате делегирования происходит снижение расходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг, возникает экономия администриро-

вания. В ином случае делегирование полномочий есть ни что иное, как способ перераспределить (исправить) ранее разграниченные полномочия исходя из административных интересов. Исполнение делегированных полномочий не должно выходить на первый план, так как в таком случае речь будет идти уже не о системе местного самоуправления, а о территориальных органах государственной власти (федеральной или региональной) [4].

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, в формировании на своей территории общей благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Так, данные табл. 1 [1] показывают, 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%. Перекос в пользу дотационных источников финансирования местных бюджетов (особенно на поселенческом уровне) может быть устранен субъектами РФ за счет дополнительной передачи местным бюджетам долей (нормативов отчислений) от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

Таблица 1

**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	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

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 [1].

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. Иной подход противоречит конституционным гарантиям социального обслуживания населения на любой территории страны [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 [7].

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 данным 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.

В составе собственных доходов местных бюджетов в 2006 г. почти 40% – межбюджетные трансферты из региональных бюджетов. Фактически же уровень дотационности местных бюджетов значительно выше, поскольку в эту долю не включены дополнительные нормативы от федеральных и региональных налогов в счет замены дотации местным бюджетам из региональных фондов финансовой поддержки [2].

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 человек 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, ибо именно эта близость и непосредственность контактов, участия населения в управлении и общественном контроле и характеризуют местное самоуправление как подлинный институт гражданского общества. 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 [2].

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, некоей формальной альтернативой при выборе наиболее оптимальной, по мысли регионального руководства, модели внутри-регионального межбюджетного регулирования. 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 [2].

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.

В целом, развитие муниципальных финансов в условиях реформирования местного самоуправления можно охарактеризовать как достаточно противоречивое. С одной стороны, подавляющее большинство регионов активны в полномасштабном внедрении муниципальной реформы. Формально данный процесс идет достаточно успешно: к началу 2007 г. 57 субъектов Федерации реализуют муниципальную реформу в полном объеме. С другой стороны, ее первые итоги ставят под сомнение саму возможность самостоятельного выполнения всего комплекса прав и обязанностей по осуществлению бюджетного процесса со стороны органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. Перспективы развития муниципальных финансов в России определяются не только муниципальной реформой, но процессами реформирования бюджетной системы страны в целом. В частности, введены институциональные нормы по регламентации межбюджетных отношений для муниципалитетов, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) превышает установленные Бюджетным кодексом РФ (табл. 2) [6].

Отметим, что ограничительные меры для территорий, получающих высокие объемы финансовой помощи, не должны доминировать в решении вопросов укрепления финансовой самостоятельности местных властей. Высокая доля финансовой помощи не означает априори неэффективного управления муниципальными финансами и может наблюдаться в муниципалитетах, проводящих разумную бюджетную политику. Размер финансовой помощи определяется различными факторами, в числе которых могут быть особенности методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых властями на цели межбюджетного выравнивания, прочие факторы, не зависящие от решений местных властей. Кроме того, возможность установления ограничений для территорий по причинам, не связанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к искажению соответствующих статистических данных и снижению прозрачности бюджетного процесса. В связи с этим, очевидно, что

Таблица 2

**Дополнительная регламентация межбюджетных отношений  
для муниципальных образований**

Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений, %	Дополнительные и жесткие бюджетные ограничения по БК РФ в ред. Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (ст. 136, 921, 107)	
Менее 10	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицит бюджета	
От 10 до 30	Дополнительные ограничения	Запрещается превышать установленные субъектом РФ нормы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц (работающих на постоянной основе), муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
От 30 до 70	Запрещается устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросом, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления	
Свыше 70	Жесткие ограничения	Запрещается: 1. Подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. 2. Заключение финансового органа субъекта РФ о проекте решения о местном бюджете. 3. Проведение не реже 1 раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ. 4. Размер дефицита бюджета субъекта РФ не должен превышать 5% общего годового объема доходов данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений). 5. Предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% общего годового объема данного бюджета (без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений). 6. Иные меры, установленные федеральными законами

система бюджетных ограничений должна строиться на критериях эффективного или неэффективного управления муниципальными финансами.

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 молодежью, 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, в случае отсутствия в поселении нотариуса и т.п.) [6].

Одним из недостатков 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 муниципального образования 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. Это 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 муници-

пальных 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. [8].

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 необходимость 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.

#### Литература

1. Бухвальд Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути ее решения // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 95–110.
2. Бухвальд Е., Трухов А. Налогово-бюджетные проблемы муниципального уровня // Экономист. – 2006. – № 10. – С. 58–64.
3. Гельман В. От местного самоуправления к вертикали власти // Pro et Contra. – 2007. – № 1. – С. 6–18.
4. Завьялов Д.Ю. Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений // Финансы. – 2007. – № 3. – С. 22–25.
5. Киреева Е.В. О финансовых основах местного самоуправления // Финансы. – 2005. – № 12. – С. 66–68.
6. Ларина С.Е. Перспективы развития муниципальных финансов // Финансы. – 2007. – № 11. – С. 21–23.
7. Лобкин А.И. Бюджетное и налоговое регулирование экономики муниципальных территориальных образований // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 6 (45). – С. 124–131.
8. Швецов А.Н. Пространственные параметры муниципальных образований: постсоветские «качели» и экономические основания рационализации // Российский экономический журнал. – 2007. – № 3. – С. 36–62.
9. Швецов А.Н. Государственная региональная политика: хронические проблемы и актуальные задачи системной модернизации // Российский экономический журнал. – 2007. – № 11–12. – С. 20–61.