

СОВРЕМЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ СОСТОЯНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

С усилением ориентации на микроэкономические принципы хозяйствования расширились экономические функции местных органов самоуправления. Центр тяжести сместился на нижние уровни бюджетной системы. Упор на удовлетворение социальных потребностей требует качественных изменений в механизме воздействия на территориальное развитие и повышение роли экономических методов управления. Широкие возможности для использования бюджетных рычагов и методов обеспечения комплексного развития территорий в условиях развития рыночных отношений превращают местные бюджеты в важное, социально значимое звено бюджетной системы. В условиях активного формирования органов местного самоуправления возложение на них решения жизненно важных проблем приобретает особый характер реализации на практике основополагающего принципа формирования местных бюджетов — принципа самостоятельности. Однако финансовое обеспечение местного самоуправления не соответствует той роли, которую органы местного самоуправления призваны играть в жизни населения, и тем обязанностям, которые на них возложены Конституцией Российской Федерации.

По состоянию на 1 января 2007 г. на территории страны действовало 24 210 муниципальных образований, из них 19 904 – в сельских поселениях, 552 – в городских округах, 1747 – в городских поселениях, 1801 – в муниципальных районах и 236 – во внутригородских муниципальных образованиях городов федерального значения¹.

В 2006–2007 гг. в результате положительной динамики роста экономических показателей в регионах и муниципальных образований отмечался рост доходов местных бюджетов по стране в целом. Если в 2006 г. собственные доходы местных бюджетов (без учета субвенций) составили 1084,2 млрд руб., которые выросли по сравнению с 2005 г. на 235,4 млрд руб. (27,7%), то в 2007 г. их объем составил 1387,2 млрд руб., а прирост к уровню 2006 г. – 303,0 млрд руб. (27,9%). В 55 субъектах РФ рост собственных доходов местных бюджетов превысил средний уровень по стране. Так, наибольший темп прироста отмечался в местных бюджетах Сахалинской области (95,4%), Астраханской области (86,7%), Кабардино-Балкарской Республики (79,2%), Республики Калмыкия (61,5%), Ненецкого автономного округа (61,2%), Волгоградской области (54,7%), Курской области (53,7%), Тульской области (50,7%). Незначительное снижение темпов роста собственных доходов местных бюджетов отмечается лишь в четырех субъектах РФ².

В структуре собственных доходов местных бюджетов в среднем по РФ 41,8% (579,5 млрд руб.) приходится на налоговые доходы. В 36 субъектах РФ их удельный вес в общем объеме собственных доходов превысил указанное значение. Наибольшая доля отмечается в местных бюджетах Тюменской области (78,0%), Республики Хакасия (56,9%), Калужской области (56,2%), Приморском крае (56,0%), Самарской области (54,4%), Волгоградской области (51,2%). Этот показатель ниже среднего по стране в 48 субъектах РФ, а наименьшая доля налоговых доходов отмечается в местных бюджетах Республики Тыва (24,1%), Республики Дагестан (26,0%), Сахалинской области (27,7%), Кабардино-Балкарской Республики (27,8%) и др.³

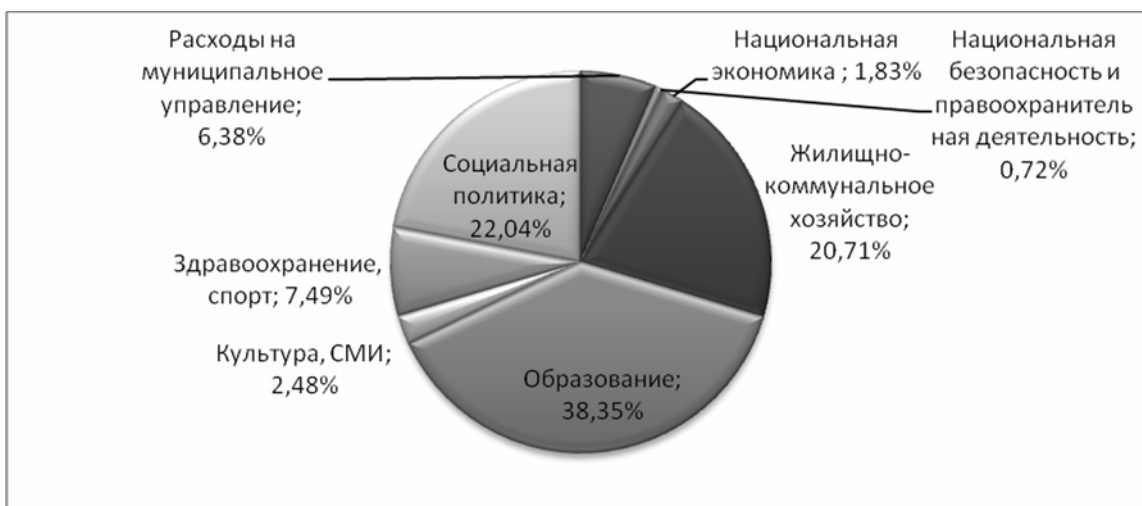
Основная часть бюджетов муниципальных образований, безусловно, высокдотационна. Так, в 63% всех образований имеют дотационность от 50 до 100% и всего лишь 9% муниципальных образований – до 10%. Это связано прежде всего с тем, что различия в уровне социально-экономического развития между муниципалитетами, так же как между субъектами РФ, значительны, что особенно сильно проявляется в муниципальных бюджетах⁴.

Безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов других уровней по итогам 2006 г. составили в среднем 58% доходов местных бюджетов. В некоторых регионах местные бюджеты формировались практически только на основе финансовой помощи. Так, в Республике Дагестан доля финансовой помощи в местных бюджетах достигла 90,1%, в Республике Саха (Якутия) – 75,6, в Республике Тыва – 87, в Амурской области – почти 74%⁵.

Велика роль местных бюджетов и в финансировании социальной сферы. Так, более 90% всех расходов муниципальных бюджетов составляют следующие основные статьи затрат местного самоуправления: образование, здравоохранение, социальная защита, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство. При этом данные статьи определяют лишь текущее содержание, тогда как на развитие муниципалитетов средства практически не выделяются.

В 2005–2006 гг. произошло расширение перечня вопросов местного значения, что привело к увеличению объемов расходных обязательств муниципальных образований. В 2006 г., по данным Минфина РФ, расходные обязательства муниципальных образований выросли на 254 млрд руб., или на 21%, в 2007 и 2008 гг. рост продолжился⁶. На рис. 1 представлена структура расходов бюджета г.Элисты в 2008 г.

Рис. 1. Структура расходов бюджета города Элисты в 2008 г.



По отношению к 2006 г. в структуре основных расходов местных бюджетов в 2007 г. отмечается ряд изменений. Так, доля расходов на управление выросла на 0,2%, на жилищно-коммунальное хозяйство — на 1,1%, снизились расходы на образование (на 0,9%).

Рассмотрим место налоговых доходов в структуре звеньев бюджетной системы Республики Калмыкия.

Бюджет	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Республиканский бюджет	29,28	46,00	53,52	38,42	42,44	24,99	24,84
Бюджет г. Элисты	63,45	72,34	81,82	50,30	38,68	35,81	39,43

Из таблицы видно, что в 2002–2005 гг. удельный вес налоговых доходов в бюджете г. Элисты составлял 61–82%. В 2006 г. их доля резко понизилась – до 38,68% в структуре всех доходов. Тенденция продолжилась и в 2007 г. – до 35,81%. В 2008 г. запланировано 39,43%.

В бюджете Республики Калмыкия максимальная доля налоговых доходов наблюдалась в 2004 г. и составила 53,52%. В 2005 г. произошло ее снижение – до 38,42%, в 2006 г. – 42,44%, а в 2007 г. резко понизилось – 24,99%.

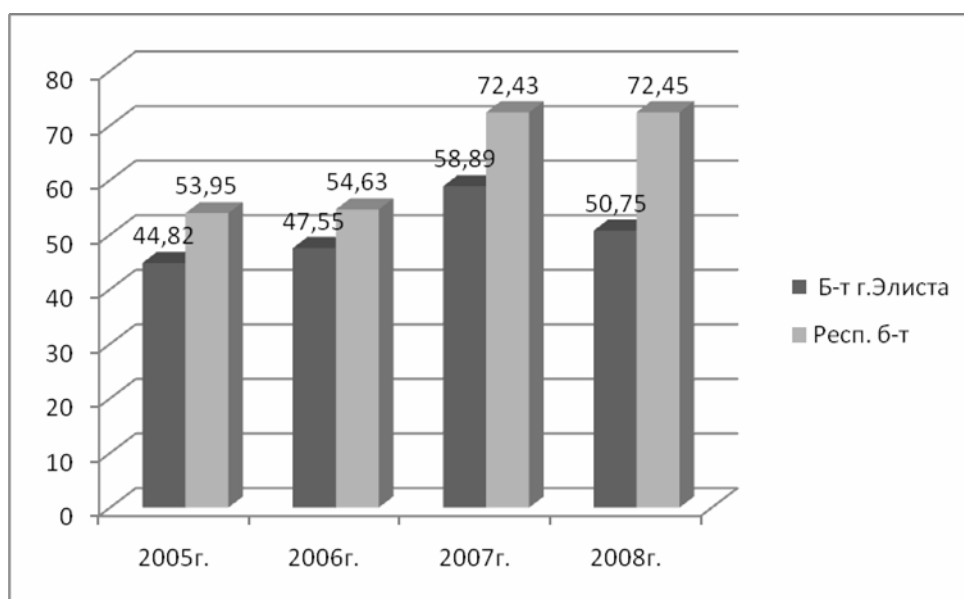
В целях сбалансирования бюджетам выделяется финансовая помощь. В структуре доходов всех местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: это дотации, субвенции, средства фонда финансовой

поддержки муниципальных образований, взаимные расчеты. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания.

К безвозмездной помощи относятся дотации из Республиканского фонда финансовой поддержки муниципальных образований (РФФПМО) и субвенции на реализации федеральных законов. Среди последних федеральные законы «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в РФ», «О ветеранах», «О реабилитации жертв политических репрессий» и др. Субсидии предполагают доленое финансирование каких-либо **социальнозначимых** расходов, например на возмещение льгот гражданам, пострадавшим от радиации, по оплате услуг жилищно-коммунального характера.

Основную часть безвозмездных поступлений составляют дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, выделяемые из РФФПМО. Средства РФФПМО распределяются между муниципальными образованиями, бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности, и пропорционально отклонению бюджетной обеспеченности от уровня, установленного в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности. На рис. 2 показан удельный вес финансовой помощи в доходах бюджета г. Элисты и бюджета республики.

Рис 2. Сравнение удельного веса финансовой помощи в доходах регионального бюджета и бюджета г.Элисты в 2005–2008 гг., %%



Так, в бюджете республики финансовая помощь в 2005 и 2006 гг. была на уровне 54% всех доходов, тогда как в 2007–2008 гг. повысилось до 72,5%, что свидетельствует о финансовой зависимости бюджета республики от федерального бюджета.

В структуре доходов бюджета г. Элисты на безвозмездные поступления приходится 44–59%. По сравнению с 2005 г. она резко выросла до в 2007 г. (до 58,89%).

Структура финансовой помощи изменяется по годам. Дотации — это средства, выделяемые бюджетами других уровней на выравнивание бюджетной обеспеченности. Если в 2005 и 2006 гг. их доля составляла соответственно 27,14 и 32,98% всех безвозмездных поступлений, то в 2007 г. — 32202 тыс. руб., что было меньше почти в 4 раза по сравнению с 2006 г., а его доля составила лишь 4%. В 2008 г. дотации составили 4261,2 тыс. руб., т. е. 0,65% всех безвозмездных поступлений.

Субсидии предоставляются на частичное возмещение расходов бюджета по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, на денежные выплаты персоналу «Скорой медицинской помощи», на мероприятия по организации оздоровительной кампании детей, на обеспечение автомобильными дорогами новых микрорайонов, на непрограммные инвестиции в основные фонды, на развитие улично-дорожной сети, на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и др.

Субвенции – бюджетные средства, адресуемые на реализацию федеральных законов. Они направляются на реализацию закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий», на частичную реализацию государственного стандарта общего образования, на выплату адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг, на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство, на реализацию государственных полномочий в сфере архивного дела, на формирование и деятельность административных комиссий, в сферу социальной политики, на оплату жилья, коммунальных услуг и пр. Субвенции составляют 53–76% общего объема безвозмездных перечислений.

Таким образом, современное финансовое состояние местного самоуправления оценивается как неудовлетворительное, свидетельствует о необходимости реформирования системы формирования местных бюджетов, расширения финансовой базы местных органов власти. Проблема укрепления доходной базы местных бюджетов тесно связана с совершенствованием межбюджетных отношений, так как существующая сейчас система не позволяет местным органам власти иметь самостоятельный бюджет. Это связано с высокой централизацией средств в федеральном бюджете, наличием встречных финансовых потоков, отсутствием собственной реальной доходной базы.

В настоящих условиях наиболее важным считаем повышение роли собственных доходов в формировании региональных и местных бюджетов за счет закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы доходных источников и налоговых полномочий, прежде всего прямых налогов с недвижимой и равномерно размещенной налогооблагаемой базы. Отметим, что все эти вопросы должны решаться на уровне РФ.

-
1. См.: *Караева И.В.* Финансовые проблемы муниципалитетов // *Финансы*. 2007. № 8.
 2. См.: *Карчевская С.А., Хворостухина Д.С.* Финансовое обеспечение реформы местного самоуправления. // *Финансы*. 2008. № 4.
 3. См. там же.
 4. См.: *Закревская Г.С.* Пути увеличения налогооблагаемой базы муниципальных образований // *Финансы*. 2008. № 7.
 5. См.: *Ларина С.Е.* Перспективы развития муниципальных финансов // *Финансы*. 2007. № 11.
 6. См.: *Пронина Л.И.* Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // *Финансы*. 2007. № 5.