

## **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**О. А. Барашков**, канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и кредита ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва»

**Е. А. Захарова**, студентка 5 курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва»

*Местные бюджеты являются составной частью финансовой системы муниципального образования на местном уровне. В статье рассматриваются основные проблемы формирования финансовых основ местного самоуправления.*

Ключевые слова: органы местного самоуправления, доходы местных бюджетов, проблемы межбюджетных отношений.

Принятые за годы реформ законы не создали механизма гарантий местному самоуправлению финансовой самостоятельности и независимости. Формирование доходной части местных бюджетов осуществлялось и продолжает осуществляться в основном не за счет собственных доходов, а путем предоставлением субвенций на реализацию делегированных государственных полномочий.

В настоящее время систему местных налогов составляют лишь земельный налог и налог на имущество физических лиц. Хотелось бы отметить, что местные налоги закрепляются за бюджетами поселений и городских округов, а муниципальные районы вообще не имеют собственных местных налогов. При этом в совокупности поступления от них составляют только несколько процентов от всех доходов местных бюджетов (0,4 процента от налога на имущество физических лиц и 3,4 процента от земельного налога) [12].

Следовательно, такой объем налоговых доходов по местным налогам не может обеспечить финансовую самостоятельность местных бюджетов. Они полностью зависят от решений федеральных и региональных органов власти и от отчислений от налогов, дотаций и субвенций, которые они получают сверху.

Таким образом, в обмен на получение финансовой помощи из вышестоящих бюджетов органы местного самоуправления зачастую вынуждены изменять свою политику в сфере решения вопросов местного значения в соответствии с указаниями органов государственной власти. Это лишает муниципальные образования возможности планирования даже на краткосрочную перспективу и уж тем более реализовывать долгосрочные программы комплексного развития.

Из выше изложенного следует, что для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований принципиальное значение имеет не только наличие у муниципальных образований собственных налоговых доходов, но и их объем в общей структуре доходов местных бюджетов.

Сегодня в бюджетах городских округов сосредоточено 63,8 процента (468,1 миллиарда рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 26,8 процента (196,6 миллиарда рублей) и лишь 9,4 процента (69,5 миллиарда рублей) – в бюджетах поселений. Основная доля расходов большинства бюджетов сельских поселений состоит из расходов на оплату коммунальных услуг бюджетных учреждений и выплаты заработной платы их работникам.

В этих условиях органы местного самоуправления большинства городских и сельских поселений вынуждены финансировать многие другие расходные обязательства по остаточному принципу. При этом самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет самый незначительный объем налоговых доходов в составе доходов всех муниципальных образований.

Такая ситуация свидетельствует, о заметной дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований в зависимости от их типа, а также о низком экономическом потенциале и недостаточной налоговой базе большинства городских и сельских поселений.

В настоящее время, низок уровень не только собственных доходов, но и доходов, закрепленных за органами местного самоуправления на постоянной или долговременной основе.

Статистика неумолима. Она говорит, что в целом по России общее количество муниципальных образований – бюджетных «доноров» – минимально: чуть более 25 процентов от их общего числа [10].

На основе выше изложенного можно сделать неутешительный вывод: большинство муниципальных образований остановились в своем развитии по причине отсутствия необходимых для этого финансовых средств.

Таким образом, одной из основных задач реформы местного самоуправления, которую следует решать в ближайшее время, является создание достаточной и стабильной экономической базы местного самоуправления.

В течение последних лет в результате принятия целого ряда федеральных законов произошло значительное расширение полномочий по вопросам местного значения, да и самих вопросов местного значения для всех типов муниципальных образований, по отношению к первоначальному установленному перечню в нормах Федерального закона № 131-ФЗ.

Это привело к увеличению объема расходных обязательств муниципальных образований, однако доходная часть местных бюджетов в связи с решением органами местного самоуправления указанных вопросов не была увеличена, что негативно повлияло на финансовое положение муниципальных образований.

Кроме того, необходимо учитывать, что в настоящее время органы местного самоуправления большинства муниципальных образований вынуждены проводить целый комплекс организационных и материально-технических мероприятий, обеспечивающих реализацию реформы местного самоуправления.

В условиях экономического кризиса большинство муниципальных образований не располагают средствами на финансирование капитальных расходов, в том числе модернизацию коммунальной инфраструктуры муниципальных образований (теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения), а также на проведения капитального ремонта зданий и объектов муниципальной собственности в сферах образования, здравоохранения, культуры, спорта.

Все это свидетельствует о недостаточности собственных налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов для реализации, закрепленных за органами местного самоуправления вопросов местного значения. В свою очередь, это ограничивает финансовую самостоятельность муниципалитетов и снижает их стимулы к развитию собственного налогового потенциала.

Необходимо отметить, что в настоящее время, остается высокая зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней. В целом, по показателям 2009 года в среднем по Российской Федерации межбюджетные трансферты из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которые предоставляются в форме дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов, составили 46,0 % собственных доходов местных бюджетов. При этом основной объем дотаций (57,5 % или 167,4 миллиарда рублей) передается в бюджеты муниципальных районов. Субсидии в 2009 году были предусмотрены в сумме 432,5 миллиарда рублей.

В 2011 году в большинстве поселений местные бюджеты также будут формироваться в основном за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации, и финансовое положение существенно не улучшится. В этих условиях трудно говорить об устойчивости и комплексности развития муниципальных образований, да и о самоуправлении муниципальных образований вообще.

Необходимо отметить, что вопрос о расширении налогооблагаемой базы местных бюджетов следует решать за счет совершенствования методики кадастровой оценки облагаемых налогом объектов недвижимости (переход на рыночную оценку), порядка инвентаризации и межевания земельных участков, находящихся в обще-долевой собственности, проведение работ по закреплению всех бесхозяйственных земель в пользование или собственность [5].

Например, в случае отмены федеральных льгот по земельному налогу местные бюджеты получают дополнительно 2,6 миллиарда рублей, а по налогу на имущество физических лиц – еще 5,5 миллиарда рублей.

В настоящее время порядок зачисления поступлений от налога на доходы физических лиц значительно сокращает доходную базу бюджетов сельских поселений и малых городов, а также не стимулирует их социально-экономического развитие. В связи с этим следует рассмотреть вопрос об уплате налога на доходы физических лиц по месту жительства граждан, а не по месту работы.

Таким образом, несмотря на очевидные успехи реформы межбюджетных отношений между федерацией и регионами, межбюджетные отношения на субрегиональном уровне требуют коренной перестройки.

Реформа межбюджетных отношений, инициированная и проводимая федеральным правительством, должна положительным образом сказаться и на региональных финансах. Однако нерешенность на федеральном уровне ряда проблем межбюджетных отношений замедляет этот процесс. К этим проблемам относятся:

- недостаточная децентрализация управления общественными финансами, чрезвычайно высокая доля связанных (т.е. определяемых вышестоящими органами власти) доходов и расходов в бюджетах субъектов РФ и местных органов власти;
- опасность того, что стремление федерального центра укреплять вертикаль власти приведет к усилению контроля не за территориальными органами федеральных ведомств, а непосредственно за органами власти субъектов РФ и местного самоуправления;
- сохранение неформализованных каналов передачи финансовой помощи;
- нежесткость бюджетных ограничений;
- нечеткое разграничение расходных полномочий между уровнями власти;
- неадекватное расходным полномочиям разграничение доходных источников;

- несоответствие предусмотренного законодательством количества уровней бюджетной системы и фактических уровней публичной власти;
- недостатки законодательной базы общественных финансов.

Подводя итоги, можно констатировать следующее, имеющее неопределимое значение для развития гражданского общества и социальной ответственности законодательство о местном самоуправлении, к сожалению, зачастую наоборот, порождает изжившиеся настроения и безответственность муниципальных властей.

В условиях отсутствия реальных полномочий, как по расходам, так и по доходам местное самоуправление превращается в фикцию. Возложенные на органы местного самоуправления функции в большинстве своем не соответствуют тем, которые исполняют муниципальные власти в странах с рыночной экономикой.

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ**

- 1 Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, 2010. – 256 с.
- 2 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 6.10.2003 № 131-ФЗ. – Доступ из справ.- правовой системы «Консультант-Плюс».
- 3 О налогах на имущество физических лиц [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 9.12.1991 № 2003-1. – Доступ из справ.- правовой системы «Консультант-Плюс».
- 4 Борисоглебская Л. Н. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / Л. Н. Борисоглебская. – СПб.: ООО «Андреевский издательский дом», 2008. – 360 с.
- 5 Давыдов Ю. А. Государственные и муниципальные финансы / Ю. А. Давыдов // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 16. – С. 24-28
- 6 Кудинов О. А. Проблемы местного самоуправления в трудах Чичерина / О.А.Кудинов // Юридическое образование и наука – 2008 – № 1. – С. 21-26.
- 7 Малиновская О. В. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / О. В. Малиновская. – М.: КНОРУС, 2010. – 432 с.
- 8 Мацкуляк И. Д. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / И. Д. Мацкуляк. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 640 с.
- 9 Подъябловская Л. М. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / Л. М. Подъябловская. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 559 с.
- 10 Свищева В. А. Государственные и муниципальные финансы: учеб. пособие / В. А. Свищева. – М.: ИТК «Дашков и К», 2010. – 464 с.
- 11 Таева Н. Е. Государственные и муниципальные финансы / Н. Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 7. – С. 32-35.
- 12 Тимченко В. С. О некоторых вопросах развития местного самоуправления в России / В. С. Тимченко // Муниципальная власть. – 2010. – № 3. – С. 7-10.

13 Широков А. А. Актуальные проблемы развития местного самоуправления в условиях экономического кризиса / А. А. Широков // Муниципальная власть. – 2009. – № 5. – С. 48-53.

14 Электронный ресурс: Министерство финансов РФ. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?id4=6715>. – Загл. с экрана

15 Электронный ресурс: Сайт журнала «Финансы и кредит». – Режим доступа: <http://www.financepress.ru/ourproducts.htm#fik>. – Загл. с экрана.