

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Сущность и проблемы повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований

Атаева Айсылу Гарифулловна

Кандидат наук

Учреждение Российской академии наук Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН, Уфа, Россия

E-mail: ice_lu@mail.ru

Финансовая самостоятельность, включающая в себя бюджетную и налоговую самостоятельность, является более сложным явлением, отражающим социальные, политические и другие взаимосвязи и конкретные хозяйственные отношения между звеньями бюджетной системы РФ. Положения финансовой самостоятельности муниципальных образований (далее МО), в том или ином виде, закреплены на международном и всероссийском уровнях, однако только Европейская хартия о местном самоуправлении устанавливает в ст. 9, что «органы местного самоуправления имеют право на достаточные собственные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться». Ни Конституция РФ, ни Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», ни Бюджетный кодекс России не дают определение финансовой самостоятельности и не раскрывают его конкретное содержание.

Финансовую самостоятельность муниципального образования можно определить как совокупность прав и обязанностей МО в формировании и использовании финансовых ресурсов территории, отражающих относительную финансовую обособленность органов местного самоуправления от государства, в том числе выражающаяся в достаточности собственных средств для исполнения расходных полномочий, и основанная на активизации и эффективном использовании финансового потенциала территории.

С точки зрения единства бюджетной системы Российской Федерации финансовая самостоятельность муниципальных образований носит относительный характер и представляет собой переменную величину, зависящую от условий и параметров взаимодействия государства и МО. Самостоятельность муниципальных образований не должна выходить за рамки основ федеральной финансовой политики, а также установленных совместно общих принципов налогообложения, то есть повышение уровня финансовой самостоятельности возможно до пороговых значений, не противоречащих интересам региона и федерации. С этой точки зрения финансовая самостоятельность должна основываться на принципах разграничения доходных полномочий и ответственности между федеральными, субфедеральными и муниципальными уровнями власти.

Если проанализировать современную структуру бюджетов различных уровней в России (рис. 1), то видно, что муниципальные образования России являются финансово несостоятельными. Так, пропорции в соотношениях «доходы без учета межбюджетных трансфертов»: «межбюджетные трансферты из вышестоящих бюджетов»: «расходы без учета межбюджетных трансфертов»: «межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам» составляют на федеральном уровне: 5,5 : 0,0 : 2,9 : 1,6; на региональном: 4,5 : 0,7 : 4,6 : 0,2; на уровне муниципальных районов: 0,6 : 4,9 : 4,0 : 0,5; на уровне сельских поселений: 0,5 : 4,5 : 5,0 : 0,0.

Подобная диспропорция отчасти связана с наличием федеральных и региональных барьеров для децентрализации финансовых ресурсов страны. Так, Налоговым кодексом РФ в редакции 1998 года количество местных налогов сократилось до 5, а его редакцией от 2 ноября 2004 года – до 2. Кроме того, значительно были сокращены отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов по большинству налогов, что, безусловно, резко сократило собственные доходы местных бюджетов.

Рис. 1. Диспропорция структуры бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях в 2010 году

По сути, финансовая самостоятельность местных бюджетов в части доли налоговых доходов в доходах местных бюджетов России снизилась за последние 10 лет вдвое (с 69,7% до 29,5%). Если взять в качестве одного из основных критериев финансовой самостоятельности долю налоговых доходов в доходах местных бюджетов, то для восстановления финансовой самостоятельности МО до дореформенного значения (уровня 1999 года), необходимы ресурсы, обеспечивающие следующий ежегодный прирост налоговых доходов: для восстановления за 3 года – 13% в год; за 5 лет – 9 % в год; за 10 лет – 4% в год. На практике это трудноосуществимо, особенно в краткосрочный период. В связи с этим необходима разработка механизма повышения финансовой самостоятельности территорий, который позволит если не покрыть ущерб от ее снижения, то хотя бы определить компенсаторный уровень ресурсов, максимально приближающий финансовую самостоятельность к дореформенному периоду.

Механизм повышения финансовой самостоятельности представляет собой взаимосвязанное и взаимообусловленное сочетание финансово-экономических инструментов, осуществляемых на государственном и муниципальном уровнях, а также условий, форм и методов реализации данных инструментов. Свойства механизма: дисубъектность (сочетание инструментов государственного (прежде всего регионального) и муниципального уровней); долгосрочность реализации (невозможность обеспечения финансовой самостоятельности в краткосрочный период); полиинструментальность механизма (включающего не только финансовые, но и правовые, организационно-экономические и другие инструменты); итерационность процесса реализации механизма (постоянное обновление задач финансовой политики муниципального образования).

Таким образом, проведенное исследование показало, что государственная политика в России в последнее двадцатилетие обусловила финансовую зависимость муниципальных образований от помощи из вышестоящих бюджетов, что требует разработку механизма повышения финансовой самостоятельности, который позволит на практике повысить финансовую самостоятельность территорий и обеспечить их устойчивое развитие.

Иллюстрации

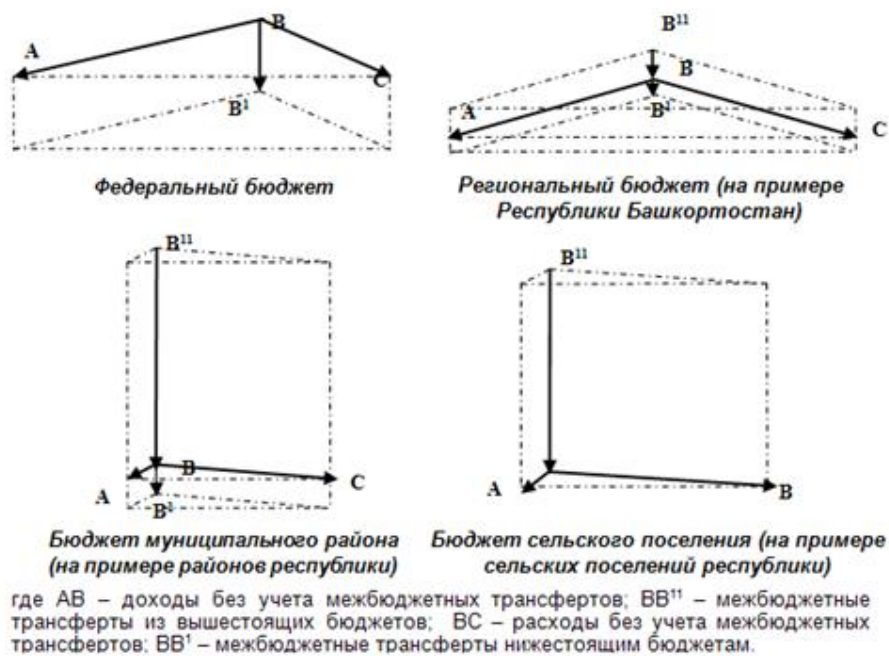


Рис. 1: Диспропорция структуры бюджетов на федеральном, региональном и местном уровнях в 2010 году