

# ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 336.14:352

© Давыдова Л.В., Овчинникова О.П., 2014

*ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Россия*

## ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Виділені основні фінансові проблеми, пов'язані з реформуванням муніципальних органів. Фінансове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування є одним з найбільш складних аспектів міжбюджетних відносин на рівні «суб'єкт РФ - муніципальні органи». З метою поліпшення фінансової забезпеченості повноважень місцевого самоврядування, пропонується внести зміни в механізм перерозподілу дохідних джерел муніципальних утворень.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, регіони, бюджет, фінансовий механізм, міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам.

Главными задачами реформирования бюджетных отношений в РФ на современном этапе являются формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющие органам власти субъектов РФ и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Эта система должна обеспечивать экономическую эффективность, бюджетную ответственность, социальную справедливость, политическую консолидацию и территориальную интеграцию.

Для выполнения этих задач необходимо, прежде всего, обеспечить реализацию прав и обязанностей органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления, принимать в рамках федерального законодательства самостоятельные решения по организации бюджетного процесса, формированию расходов и доходов своих бюджетов на основе четкого, стабильного и сбалансированного разграничения расходных полномочий и доходных источников, гарантирующих финансовую самостоятельность и способствующих повышению самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, наращиванию и эффективному использованию их налогового потенциала.

В то же время резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов, их налогового потенциала и бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов [1].

Ситуация, при которой с ростом объемов собираемых налогов увеличивается общий объем оказания финансовой помощи, наглядно свидетельствует о негативных процессах централизации бюджетно-финансовых ресурсов. В среднесрочной перспективе правительство продолжит совершенствовать формы бюджетного регулирования, в частности произойдет расширение каналов оказания финансовой помощи региональным бюджетам. Объемы и соответственно доли субсидий бюджетам субъектов РФ и бюджетам муниципальных образований будут снижаться. Это говорит о том, что размеры оказания финансовой поддержки субъектов Федерации в части реализации закрепленных за ними обязательств сократятся. При этом объемы субвенций бюджетам субъектов РФ и муниципальных образований, предоставляемых для финансового обеспечения полномочий Российской Федерации, делегируемых для исполнения органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного управления, значительно вырастут.

Одновременно увеличатся объемы дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В основном возрастут дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Эта мера призвана изменить наблюдавшуюся в последние годы тенденцию углубления дифференциации уровней бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В общем объеме финансовой помощи регионам доля средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов - основного канала поступления средств на бюджетное выравнивание, в 2007-2012 гг. колебалась от 36,8% до 47,4%. При этом планируется, что темпы роста дотаций на выравнивание бюджетной

обеспеченности субъектов РФ должны превысить темпы инфляции.

Однако главное внимание необходимо уделить процессу разграничения налоговых полномочий и рационального распределения и перераспределения последних между уровнями бюджетной системы РФ. В результате перераспределения налоговых доходов четко проявилась тенденция к их концентрации в федеральном бюджете в ущерб региональных бюджетов.

Графическая картина характера распределительного процесса в стране представлена на рисунке 1, где показано, как распределены регионы страны в пространстве четырех измерений: финансовые поступления из федерального бюджета, поступления из регионального бюджета, эффективное развитие экономики и обеспечение роста уровня жизни.

При этом проведена группировка регионов на

четыре типа:

1) регионы-доноры (г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тюменская, Томская области, Красноярский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа);

2) самодостаточные (регионы относительного благополучия) (Мурманская, Вологодская, Ярославская, Тульская, Липецкая, Белгородская, Кемеровская, Иркутская области; Ставропольский край, республики Карелия, Коми и др.);

3) дотационные (Псковская, Тверская, Брянская, Курская, Воронежская, Орловская, Астраханская, Волгоградская, Саратовская, Тамбовская, Пензенская, Челябинская, Курганская, Магаданская, Камчатская области; республики: Северная Осетия, Мордовия, Чувашия, Саха (Якутия) и др.);

4) депрессивные (Дагестан, Адыгея, Карачаево-Черкессия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Марий Эл, Алтайский край, Тыва).

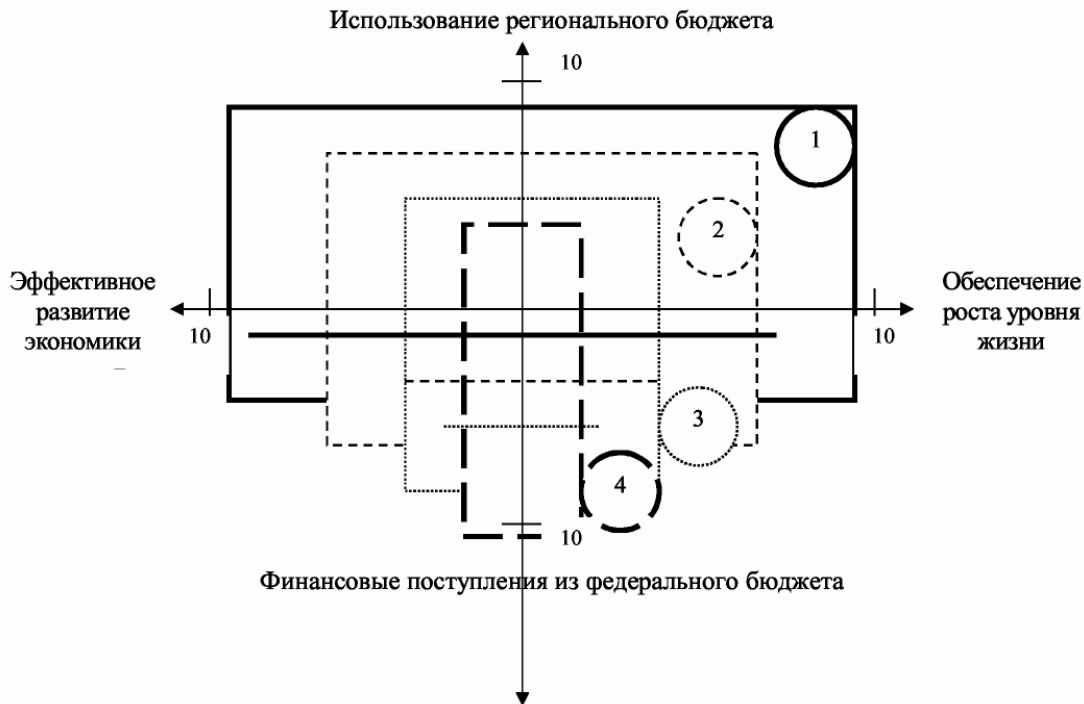


Рис. 1. Дифференциация регионов России по характеру распределительных отношений

Представленная дифференциация регионов свидетельствует о разных потенциальных возможностях их экономического развития и, соответственно, о разных объемах валового регионального продукта, который, перераспределяясь, может обеспечить налоговые возможности региона и муниципальных образований.

По нашему мнению, во взаимоотношениях федеральный центр - субъект РФ есть весомые основания для пересмотра единых нормативов отчислений от регулирующих доходов (прежде всего по налогу на прибыль предприятий, налогам на совокупный доход, акцизам на бензин и дизельное топливо). Прежде всего, их необходимо сделать базовыми, то есть минимальный уровень

должен быть единым и действующим на долговременной основе. Некоторое увеличение единых нормативов отчислений многим от регулирующих доходных источников в пользу бюджета региона позволит субъектам РФ обеспечить текущий уровень исполнения собственных бюджетов без привлечения заемных средств либо дополнительных дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ.

При этом сократится число дотационных регионов, претендующих на долю в ФФПР, устранятся нерациональные встречные потоки, уменьшится потребность региональных бюджетов в выделении из федерального бюджета ссуд либо дополнительных дотаций на поддержку мер по

обеспеченности сбалансированности бюджетов субъектов РФ. Действительно, дотационные региональные бюджеты со слабой доходной базой, во-первых, окажутся среди меньшего количества конкурентов, а во-вторых, станут объектами более пристального внимания со стороны федерального центра, поскольку доля финансовой помощи из федерального бюджета в их расходах вполне оправданно возрастет. В пользу этого предложения говорит то обстоятельство, что в отличие от финансовой помощи, размер которой от региональных властей не зависит, налоговые поступления тем больше, чем больше налоговая база соответствующего субъекта РФ.

Органы власти всех субъектов получают больше самостоятельности в регулировании местных бюджетов, а, следовательно, и дополнительный стимул к оздоровлению региональных финансов.

На сегодняшний день приходится констатировать неэффективность механизма финансирования значительной части бюджетных расходов, в особенности в части расходов регионального и муниципального уровней. Необходима инвентаризация и оценка эффективности всех бюджетных расходов и обязательств. Исполнительный и законодательный уровни власти должны осуществить рационализацию расходов бюджета, сократить неэффективные государственные (муниципальные) обязательства и расходы, создать действенную систему управления государственными расходами и сконцентрировать ресурсы бюджета на решении ключевых задач [2].

Реформирование экономических отношений может быть успешным при учете специфических социально-экономических особенностей развития и особенном адаптированном подходе для каждого конкретного субъекта РФ. Это предполагает, что в разных регионах РФ экономические реформы могут осуществляться в разных формах, разными методами, темпами и с разной интенсивностью. Результативность и эффективность реформ в разных регионах объективно может быть разной. Отсюда возрастает значение и роль федерального центра, который призван определять и координировать общие принципы и критерии экономических реформ, эффективность механизма формирования экономических основ федеративных взаимоотношений центра и регионов. Особую значимость приобретает разработка оптимально экономической системы взаимоотношений федерального центра и регионов, механизмов установления и осуществления разносторонних экономических и финансовых связей как по вертикали, так и по горизонтали.

Основой микрорегиональной политики является институт местного самоуправления, который находится в стадии формирования в России, но тем не менее уже играет значительную роль во всех сферах деятельности. Основы местного самоуправления заложены в Конституции РФ, Федеральных законах «Об

общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Но на самом деле самостоятельность местных властей очень сильно ограничена вследствие отсутствия прочной финансовой базы местного самоуправления и, как следствие, в силу зависимости местных бюджетов от вышестоящих, в первую очередь, от региональных бюджетов.

Для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в регионах, помимо установления дифференцированных нормативов отчислений от налогов, из региональных бюджетов местным бюджетам оказывается финансовая помощь, предоставление которой муниципальным образованиям определяется на формализованной основе из специально созданных для этих целей фондов.

Финансовое обеспечение муниципальных образований является одним из самых сложных вопросов реформы местного самоуправления. Несбалансированность местных бюджетов в течение ряда лет привела к ухудшению социально-экономического положения муниципальных образований, а также снижению уровня и качества предоставляемых населению муниципальных услуг.

Одной из идей реформы была идея укрупнения и развития местного самоуправления, условием реализации, которой должна стать финансовая стабильность муниципальных образований, соответствие расходных полномочий и доходных источников местных бюджетов. Механизм функционирования ресурсного потенциала бюджета муниципального образования представлен на рисунке 2.

Основу собственных доходов местного бюджета, как и для любого другого уровня публичной власти, должны составлять местные налоги и сборы. Вопрос об уровне собственных бюджетных доходов является одним из основных и при определении бюджетной самостоятельности муниципальных образований. Начиная с 2006 года в Бюджетном кодексе РФ изменено содержание понятия «собственные доходы», которое включает помимо местных налогов также отчисления от налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам, утверждаемым на временной основе, и безвозмездные и безвозвратные перечисления из бюджетов других уровней, за исключением субвенций компенсационного характера. Подобная новация, по нашему мнению, лишь частично решает проблемы зависимости муниципальных бюджетов от бюджетов вышестоящего уровня, а также проблемы сокращения дотационности в каждом бюджете и количества дотационных бюджетов в целом. При таких условиях даже преобладание собственных доходов, включающих финансовую помощь из вышестоящего бюджета, за исключением субвенций компенсационного характера, не может характеризовать степени

самостоятельности муниципальных бюджетов как земельного налога и налога на имущество достаточно высокой. Дополнительной причиной такой ситуации стало сокращение количества местных налогов и сборов с пяти до двух -

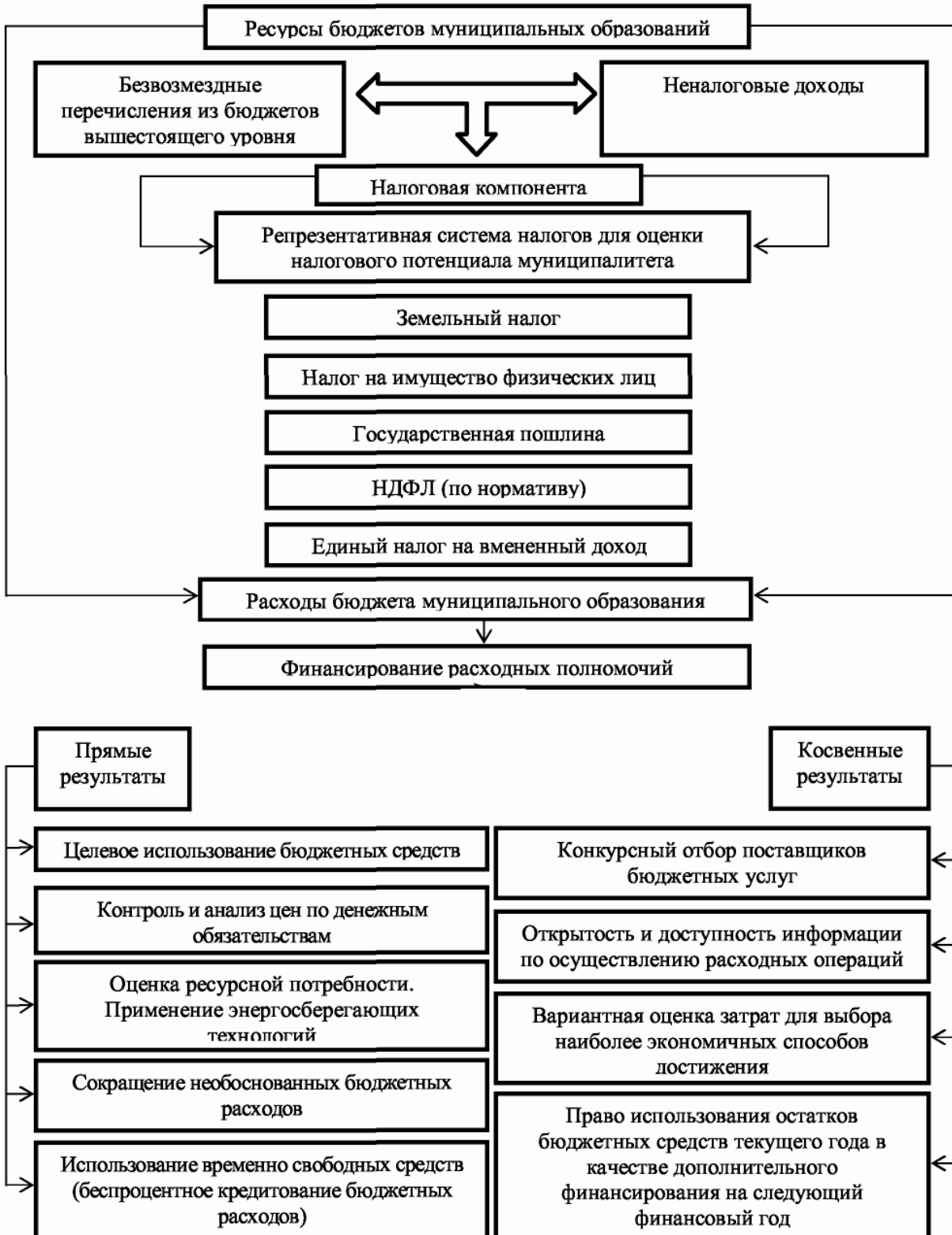


Рис. 2. Функционирование ресурсного потенциала бюджета

По нашему мнению, эффективная мобилизация земельного и имущественного налогов связана с проблемой передачи прав собственности на землю и имущество. Основой мобилизации указанных доходов являются принимаемые меры по разграничению государственной собственности на

землю с целью упорядочения регистрации земельных отношений и передачи их на местный уровень.

При регистрации меняются границы прав муниципальных образований для бюджетных учреждений и иных государственных учреждений

и финансовых организаций, что требует уплаты за эти действия государственной пошлины. Средства на эти цели в муниципальных бюджетах не предусмотрены. Аналогичная проблема складывается и у физических лиц: стоимость перерегистрации земельных участков и имущества иногда сопоставима со стоимостью всего имущественного комплекса, принадлежащего лицу. В результате процесс перерегистрации земель и имущества затягивается, а отсутствие документов о собственности на землю создает соответственно проблемы с собираемостью этого налога в бюджет. Кроме того, сохранившийся порядок установления федеральных налоговых льгот по земельному налогу сокращает размер его налогооблагаемой базы. Считаем целесообразными предложения о предоставлении возможности установления льгот по земельному налогу только органам местного самоуправления в отношении части, зачисляемой в соответствующий муниципальный бюджет.

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях должен быть узаконен решениями органов местного самоуправления, которые обязаны принять собственные нормативные акты для ведения бюджетного процесса, в первую очередь, решение об установлении системы местных налогов, неналоговых доходов, положение о порядке ведения реестра расходных обязательств. Между тем, уже в начале реализации реформы местного самоуправления выявлен целый ряд нерешенных проблем и противоречий.

Остаются нерешенным главный вопрос обеспечения деятельности местного самоуправления - его финансовая база, и целый ряд других важных вопросов.

Основные проблемы, связанные с реформированием муниципальных органов, можно объединить в три блока:

1. Проблемы, связанные с формированием доходов и исполнением расходных обязательств муниципальных образований.

2. Проблемы определения минимальных социальных стандартов.

3. Проблемы, связанные с применением новой модели межбюджетных отношений.

Наличие данных проблем не позволяет органам местной власти в полной мере влиять на развитие местной экономики, и, кроме того, создает сложности при разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Как показал анализ бюджетов Орловской области, отмечается тенденция к сокращению доли доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете. При этом основной причиной этого являлось значительное снижение нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц, а также исключение из доходных источников местных бюджетов налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций. Фактически при этом утрачивается связь между доходами местных бюджетов и деятельностью

бюджетонаполняющих предприятий, расположенных в муниципальных образованиях. Между тем, роль местных налогов в формировании доходов бюджетов муниципальных образований часто является незначительной, а расходы на администрирование данных налогов иногда оказываются сопоставимыми с величиной фактических поступлений по этим видам доходов в муниципальные бюджеты.

Иными словами, собственные налоговые доходы могут покрыть лишь малую часть расходных обязательств местных бюджетов, а их характер не позволяет использовать эти налоги в качестве инструмента экономического регулирования.

Реформой местного самоуправления предусматривается разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, полномочия которого расширились и включают мобилизационную подготовку, гражданскую оборону, аварийно-спасательную службу; организацию вопросов местных курортов; ряд вопросов, связанных с лесопользованием; содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства [3].

Таким образом, у органов местного самоуправления появились новые расходные обязательства. Однако в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ, объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета. То есть расходные обязательства местных бюджетов, связанные с решением вопросов местного значения, должны обеспечиваться собственными доходами, а не средствами финансовой помощи.

Причем, если делегирование субъектам РФ ряда федеральных полномочий происходит с предоставлением субвенций на осуществление этих полномочий, то закрепление за местными бюджетами новых полномочий зачастую происходит при отсутствии механизма их финансового обеспечения. То есть, сохраняется практика передачи расходных полномочий местным бюджетами без предоставления соответствующих субвенций на их финансирование.

Однако система межбюджетного регулирования, сформированная субъектом РФ, на практике может во многом ущемлять интересы муниципальных образований, не оставляя им стимулов для развития собственного экономического потенциала.

Основная часть муниципальных образований РФ высокодотационна. Дотационность свыше 50% при исполнении бюджета 2012 года имеют 52,8% муниципальных образований. В связи с высоким уровнем налогового потенциала только 8,8 % бюджетов городских округов имеют

дотационность свыше 50%, в то время как 56,3% всех муниципальных образований поселенческого типа и 30,3 % бюджетов муниципальных районов имеют такую высокую степень дотационности. Дотационность от 0 до 10% - лишь 18,3% муниципальных образований и 34,9% городских округов, что объясняется получением подушевого трансферта из региональных фондов финансовой поддержки. Так, увеличилась финансовая зависимость бюджетов муниципальных образований Орловской области от безвозмездных перечислений из бюджетов вышестоящего уровня в 2012 г. до 59%, тогда как по итогам 2008г. этот показатель был ниже - 34 %.

В 2012 г. около 50 % доходов местных бюджетов формировалось за счет безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов, в 2007-2008г.-32%.

Между тем, муниципалитеты крайне заинтересованы в увеличении доли налоговых доходов. Высокий уровень финансовой автономии позволит им за счет собственных средств решать местные задачи и искать новые источники пополнения доходной части местного бюджета. В этой связи полная или частичная замена размера дотаций дополнительными нормативами отчислений от налогов и сборов предоставит муниципальным образованиям стимулы для активизации собственного экономического потенциала.

Многоплановое совершенствование бюджетного устройства и бюджетного процесса необходимо направить прежде всего на радикальное повышение эффективности формирования и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов, создание благоприятных условий для повышения качества бюджетных услуг, предоставляемых населению, обеспечение результативности бюджетных расходов, переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами, повышение ответственности и самостоятельности участников бюджетного процесса[4].

Существующая финансовая база муниципального образования имеет много внутренних противоречий, что мешает ее полноценному функционированию как системе, обеспечивающей экономическую основу источников дохода.

Основными проблемами реформирования межбюджетных отношений, по нашему мнению, являются:

- обеспечение в бюджетах муниципальных образований на всей территории Российской Федерации удовлетворения потребностей населения на уровне государственных минимальных социальных и финансовых стандартов;
- повышение самостоятельности бюджетов муниципальных образований;
- стимулирование муниципальных образований на увеличение доходного потенциала территории, обеспечивающего, как правило, собственными

доходами расходных полномочий муниципальных образований;

- создание соответствующих механизмов, обеспечивающих решение названных проблем;
- расширение фискальных полномочий муниципальных органов власти.

Общеэкономическая эффективность местных финансов во многом зависит от законодательного закрепления полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления и наличия стабильной доходной базы для их реализации.

Рациональное взаимодействие между различными уровнями бюджетной системы в рамках распределения налоговых поступлений, финансовой помощи, наделение муниципальных образований расходными полномочиями и необходимость повышения их самостоятельности при формировании доходов, являются важными элементами финансового механизма обеспечения функций органов местного самоуправления.

Наличие вышеуказанных проблем в реализации полномочий местного самоуправления связано не только с несовершенством действующего механизма функционирования межбюджетных отношений, но и с рядом объективных причин, таких как существенная дифференциация уровней налогового потенциала и состояния социальной сферы субъектов РФ. В этой связи совершенствование механизма финансового обеспечения органов местного самоуправления является актуальным и приоритетным во всей совокупности проблем современной экономической науки.

Анализ динамики количества муниципальных образований в Российской Федерации показывает, что произошло значительное сокращение городских округов с 1601 в 2005 г. до 522 в 2010 г., наблюдается наиболее активное и многократное увеличение количества городских и сельских поселений. Следует отметить, что в результате реформ межбюджетных отношений достигнута определенная стабильность в формировании доходов местных бюджетов, произошло увеличение в росте доходов. Состав и структура доходов местных бюджетов РФ по видам доходов представлена в таблице 1.

Налоговые доходы формируют около 30% доходов местных бюджетов, более 11% от общего объема приходится на неналоговые доходы, что свидетельствует о низкой реальной финансовой самостоятельности муниципальных образований. Лидирующая роль в формировании доходов бюджетов муниципальных образований принадлежит межбюджетным трансфертам - в среднем 58,0% .

Таким образом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на увеличение объема межбюджетных трансфертов, ликвидация дефицита местных бюджетов не была достигнута, при этом такие методы не стимулируют развитие собственного экономического потенциала муниципальных образований.

Таблица 1

Состав и структура доходов местных бюджетов России в 2008-2010 гг.

Показатели	2008 г.		2009 г.		2010 г.	
	млрд. руб.	доля в общем объеме доходов, %	млрд. руб.	доля в общем объеме доходов, %	млрд. руб.	доля в общем объеме доходов, %
Налоговые доходы	720,4	29,9	732,3	30,7	806,9	31,0
Неналоговые доходы	278,6	11,6	241,8	12,3	253,0	9,7
Межбюдж. трансферты	1412,7	58,6	1413,5	58,0	1540,6	59,2
Доходы	2411,7	100,0	2387,6	100,0	2600,5	100,0
Расходы	2422,2		2426,9		2612,4	
Дефицит/профицит	-10,5	0,4	-39,3	1,65	-11,9	0,45

Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований в 2010 году, как и в предыдущие годы, характеризуется неравномерностью: в бюджеты городских округов поступило 1 030 млрд. рублей (52,2%), в бюджеты муниципальных районов - 682,6 млрд. рублей (34,6%), в бюджеты поселений - 260,7 млрд. рублей (13,2%).

В структуре собственных доходов местных бюджетов налоговые доходы занимают 40,9% в среднем по Российской Федерации. Данное соотношение в разрезе федеральных округов представлено на рисунке 3.

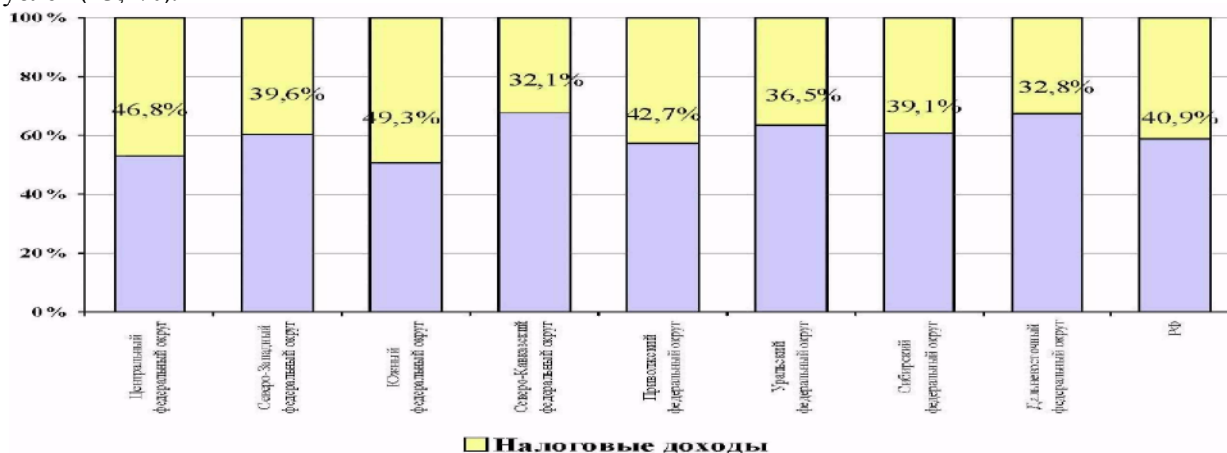


Рис. 3. Структура доходов местных бюджетов

В 39 субъектах Российской Федерации удельный вес налоговых доходов в общем объеме собственных доходов превысил вышеуказанное среднее значение, в 44 субъектах Российской Федерации был ниже среднего уровня по

Российской Федерации. Максимальное и минимальное значения указанного показателя в разрезе субъектов Российской Федерации приведены в таблице 2.

Таблица 2

Максимальная и минимальная доля налоговых доходов в собственных доходах бюджетов субъектов РФ

Субъекты РФ с наибольшим удельным весом налоговых доходов в собственных доходах	%	Субъекты РФ с наименьшим удельным весом налоговых доходов в собственных доходах	%
Липецкая область	60,9	Ненецкий автономный округ	12,1
Калужская область	54,1	Республика Ингушетия	12,1
Астраханская область	53,5	Чукотский автономный округ	14,7
Московская область	53,4	Тюменская область	18,8
Пермский край	51,7	Сахалинская область	21,5
Свердловская область	51,5	Республика Тыва	21,8
Республика Хакасия	51,5	Республика Дагестан	22,7
Самарская область	51,1	Ямало-Ненецкий автономный округ	25,5
Краснодарский край	50,4	Амурская область	26,7
		Магаданская область	26,7

Следует отметить, что в связи со значительной дифференциацией социально-экономического

развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных

образований осуществляется крайне неравномерно: в бюджетах городских округов аккумулируется 64,1% (517,3 млрд. рублей) налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов - 26% (209,6 млрд. рублей) и лишь 9,9% (79,9 млрд. рублей) - в бюджетах поселений.

Анализ налоговых поступлений показал, что основным бюджетообразующим налогом в 2010 году продолжает оставаться налог на доходы физических лиц, удельный вес которого составляет

65,1% или 525,2 млрд. рублей (в 2009 году - 68,7% или 494,6 млрд. рублей).

В общем объеме доходов местных бюджетов в 2010 году доля межбюджетных трансфертов составляет 59,2% или 1540,6 млрд. рублей, что соответствует аналогичному соотношению 2009 года.

Структура межбюджетных трансфертов местным бюджетам в 2010 году представлена на рисунке 4.

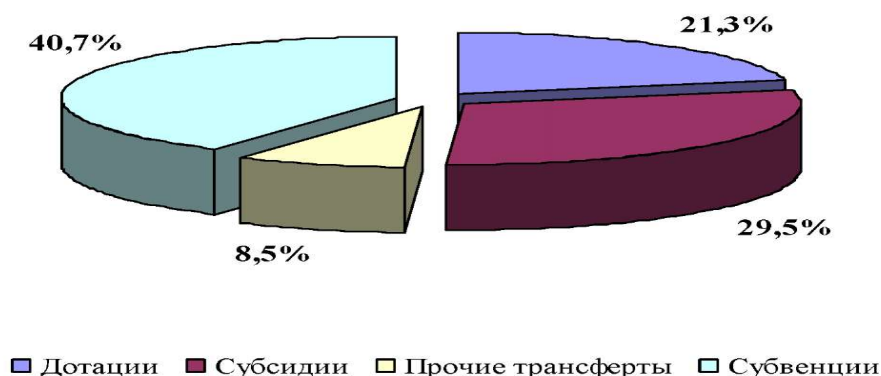


Рис. 4. Структура межбюджетных трансфертов в 2010 г.

В структуре межбюджетных трансфертов доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из региональных фондов компенсаций, уменьшилась с 40,9% в 2009 до 40,7% в 2010 году. При этом их общий объем в 2010 году увеличился по отношению к 2009 году на 7,6% и составил 627,2 млрд. рублей.

В 2010 году наименее дотационными являлись городские округа, в бюджетах которых удельный вес дотаций в собственных доходах составил 8%, в бюджетах поселений и муниципальных районов, соответственно, 23,8% и 26,9 процента. Данное

соотношение связано с более высокой бюджетной обеспеченностью бюджетов городских округов по сравнению с бюджетами других типов муниципальных образований, что обусловлено преимущественной концентрацией налоговой базы по основным федеральным и местным налогам в указанных муниципальных образованиях.

Увеличение поступлений доходных источников в бюджетах отдельных муниципальных образований Российской Федерации позволило органам местного самоуправления осуществить расходы по исполнению государственных полномочий по социальной поддержке населения муниципальных образований. Состав и структура расходов по типам муниципальных образований РФ в 2010 г. представлена в таблице 3.

Таблица 3

Состав и структура расходов по типам муниципальных образований в 2010г. (млрд. руб.)

Виды расходов	Типы муниципальных образований						Всего
	Городской округ		Муниципальный район		Городские и сельские поселения		
	Сумма	% в объеме расходов по данному виду	Сумма	% в объеме расходов по данному виду	Сумма	% в объеме расходов по данному виду	
Управление	103,6	44,5	74,4	32,0	54,8	23,8	232,8
ЖКХ	295,3	61,7	64,4	13,4	119,0	24,90	478,7
Образование	460,5	43,2	466,2	49,8	8,9	1,0	935,6
Культура	37,8	36,4	35,7	34,4	30,4	29,20	103,9
Охр.здор.,спорт	161,9	56,9	117,5	41,3	5,3	1,8	284,7
Соц.политика	119,9	49,8,0	117,1	48,7	3,6	1,5	240,6
Другие расходы	127,2	37,8	168,0	50,0	40,9	12,2	336,1
Всего расходов	1306,2	50,0	1043,3	40,0	262,9	10,0	2612,4

По отношению к 2009 году структура основных расходов местных бюджетов 2010 года изменилась незначительно. Выросла их доля на социальную политику (+1,34%) при снижении доли расходов на образование (-0,51%) и на

здравоохранение (-0,52%). При этом доля расходов на ЖКХ в 2010 году по сравнению с 2009 годом осталась неизменной.

Анализ данных, представленных в таблице 3 показывает, что в бюджетах городских округов в



2010 г. основные расходы приходится на образование и ЖКХ. В бюджетах муниципальных районов основными статьями расходов являются образование, здравоохранение и спорт.

Количество передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий остается существенным и имеет тенденцию к увеличению. Так, по данным Минфина РФ более 18 полномочий передано 5 субъектами Российской Федерации в 2010 году и 4 субъектами Российской Федерации в 2009 и 2008 годах. В Курганской и Ярославской областях за 2008-2010 гг. количество ежегодно передаваемых полномочий превышало 20.

Таким образом, финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления является одним из наиболее сложных аспектов межбюджетных отношений на уровне «субъект РФ – муниципальные образования». Становление и функционирование двухуровневой системы местных бюджетов обусловило необходимость определения соответствующей финансовой базы

для выполнения ими своих расходных полномочий. Наличие регулирующих и собственных налогов в местных бюджетах, их качественные характеристики непосредственно определяют величину налогового потенциала муниципального образования. В современных условиях именно налоговая составляющая доходов местных бюджетов во многом определяет финансовую независимость местных бюджетов.

Подавляющее большинство муниципальных образований не имеют достаточной финансовой базы и изначально становятся дотационными. Финансовое решение вопросов местного значения становится функцией органов государственной власти субъекта РФ. Муниципальные образования поселенческого типа сталкиваются с проблемой отсутствия на низовом уровне налоговой базы, так как налоговая база сосредоточена в городах и районах. Это подтверждается аналитическими показателями распределения доходов и расходов по типам муниципальных образований (таблица 4).

*Таблица 4*

**Финансовое обеспечение реализации полномочий местного самоуправления Орловской области**

Показатели	Типы муниципальных образований			
	Городской округ	Муниципальный район	Городские поселения	Сельские поселения
Доходы, тыс. руб.	1628141,2	211563,7	9578,5	2240,5
Расходы, тыс. руб.	1655339,8	301536,1	8194,1	3146,7
Межбюджетные трансферты, тыс. руб.	1277809,4	199444,4	5891,9	1352,1
Собственные доходы, тыс. руб.	373753,6	148599,8	7189,3	2155,2
Доля собственных доходов в общем объеме доходов, %	23	70,2	75,1	96,2
Собственные доходы без учета межбюджетных трансфертов, тыс. руб.	350332,8	12119,3	3686,6	888,4
Доля собственных доходов без учета межбюджетных трансфертов, %	21,5	5,7	38,5	39,7
Финансовое обеспечение органов местного самоуправления с учетом межбюджетных трансфертов, %	22,6	49,2	87,7	68,5
Финансовое обеспечение органов местного самоуправления без учета межбюджетных трансфертов, %	21,2	4,0	44,9	28,2

Даже в случае пересмотра отчислений от регулирующих налоговых доходов в пользу местных бюджетов можно обеспечить доходную самостоятельность только тех муниципальных образований, которые располагают налоговой базой. При этом перезакрепление налогов, назначение более высоких нормативов от регулирующих налогов не способно обеспечить финансовую самостоятельность населенных пунктов, которые серьезной налоговой базой не располагают. Поэтому одной из наиболее острых проблем является разработка и внедрение методики оказания финансовой помощи местным бюджетам в целях бюджетного регулирования через целевые фонды поддержки муниципальных образований.

По данным Минфина РФ в настоящее время 62% налоговых доходов закреплено за федеральным бюджетом, в результате

значительная финансовая помощь оказывается региональным бюджетам в рамках бюджетного выравнивания. Бюджеты субъектов РФ имеют 26% налоговых доходов, а местные бюджеты – 12% доходов. Представляется целесообразным изменить это соотношение в пользу региональных и особенно местных бюджетов, так как на региональный и местный уровень передаются значительные расходы. Бюджетное выравнивание в Орловской области направлено на обеспечение сбалансированности местных бюджетов. Итогом достижения минимально возможного уровня будет уменьшение объема средств фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, этот способ менее затратный для регионального бюджета. Однако обеспечение сбалансированности бюджетов муниципальных образований преследует цель обеспечения финансирования расходов в зависимости от

концентрации сети бюджетных учреждений и имеющейся потребности на их финансировании.

В целом проведенный анализ взаимоотношений на субфедеральном уровне показывает, что за местными бюджетами не закреплены необходимые доходные источники для финансирования расходных полномочий органов местного самоуправления, в том числе и по реализации конституционных гарантий, касающихся предоставления гражданам общественных услуг в сферах образования, здравоохранения, в социальной сфере. Зависимость местных бюджетов от финансовой помощи возрастает ежегодно, что подрывает стимулы к развитию налоговой базы муниципальных образований.

В целях улучшения финансовой обеспеченности полномочий местного самоуправления, по нашему мнению, следует изменить механизм перераспределения доходных

источников муниципальных образований следующим образом:

- 1). в размерах законодательно установленной доле налога на доходы физических лиц для субъектов Федерации, дифференцировать данную долю по типам муниципальных образований в зависимости от бюджетной обеспеченности;
- 2). поступления от транспортного налога пропорционально распределить по типам муниципальных образований;
- 3). предусмотреть компенсацию выпадающих доходов региональных и местных бюджетов в связи с установлением в Налоговом кодексе РФ льгот по уплате региональных и местных налогов из федерального бюджета;
- 4). пересмотреть перечень налогоплательщиков из числа юридических лиц, которые освобождаются в Налоговом кодексе РФ от уплаты земельного налога в отношении используемых ими земельных участков.

#### Список литературы

1. Пенюгалова А.В. Система межбюджетных отношений: проблемы и пути их решения / А.В. Пенюгалова // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – №24 (207). – 28-32 с.
2. Андреева А. Современные проблемы взаимодействий бюджетов в РФ / А. Андреева // Федерализм, 2009 – С.10-15.
3. Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. от 29.12.2006) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (принят ГД ФС РФ 16.09.2003)
4. Мельникова А.Н. Проблемы реформирования муниципальных финансов / А.Н. Мельникова // Региональная экономика и управление. – 2007. – №2.

#### Аннотация

*Лариса Давыдова, Оксана Овчинникова*

#### **ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

*В настоящей работе выделены основные финансовые проблемы, связанные с реформированием муниципальных органов. Что, по мнению авторов, не позволяет последним в полной мере влиять на развитие местной экономики, и, кроме того, создает сложности при разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований. Авторами делается вывод о том, что финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления является одним из наиболее сложных аспектов межбюджетных отношений на уровне «субъект РФ – муниципальные образования». В целях улучшения финансовой обеспеченности полномочий местного самоуправления, авторы предлагают внести изменения в механизм перераспределения доходных источников муниципальных образований.*

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, регионы, бюджет, финансовый механизм, межбюджетные трансферты местным бюджетам.

#### Summary

*Larisa Davidova, Oksana Ovchinnikova*

#### **FINANCIAL MECHANISM OF LOCAL GOVERNMENT**

*This paper highlights the major financial issues related to the reform of municipal authorities. That, in the opinion of the authors, do not allow the latter to fully influence the development of the local economy, and also creates difficulties in the development of socio-economic development of municipalities. The authors concluded that the financial support of the powers of local self-government is one of the most difficult aspects of intergovernmental relations at the level of the "subject of the Russian Federation - the municipalities." In order to improve the financial security of the powers of local self-government, the authors propose to amend the mechanism for the redistribution of income sources of municipalities.*

**Keywords:** local government, the regions, the budget, the financial mechanism, intergovernmental transfers to local budgets.