

ФИНАНСОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: АНАЛИЗ И ПРОГНОЗ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

Данное исследование ставит своей задачей проведение социальной экспертизы предлагаемой Правительством РФ реформы местного самоуправления. В качестве объекта исследования выступают положения 131 Федерального закона, касающиеся финансово-экономических основ организации местного правительства в России. Приводится перечень существующих проблем местной власти по поводу формирования и использования местных финансовых фондов, анализируются предполагаемые изменения и прогнозируются их последствия для содержания социально-производственной инфраструктуры территории и обеспечения населения важнейшими общественными услугами.

Предложенная концепция реформы местного самоуправления в связи с принятым 6 октября 2003г. ФЗ № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» [2] на сегодняшний день не имеет единства в оценке и восприятии среди местного сообщества. Есть горячие сторонники реформы и столь же горячие противники ее. В результате широкой кампании по обсуждению реформы представления общества о местном самоуправлении значительно углубились и диверсифицировались. Индикатором общественного внимания к проблеме стало и беспрецедентно большое - более 6 тысяч - число поправок к законопроекту. Предстоящее реформирование финансово-экономической основы местного самоуправления, безусловно, не ограничится принятием только одного федерального закона. Предстоит внести множество поправок в Бюджетный и Налоговый кодексы [3, 4] и иное законодательство. Поскольку ФЗ № 131 является первым шагом к изменению финансовой основы местного самоуправления, закладывает общую логику реформы, поэтому рассматриваемые проблемы будут касаться, прежде всего, этого уровня.

На взгляд автора, реформа реализуется в контексте некоторых противоречивых стандартов. С одной стороны, органы государственной власти стремятся закрепить законодательно за каждым уровнем власти свою зону ответственности и сделать ее абсолютно прозрачной для граждан, прежде всего на уровне муниципалитетов. Предполагается, например, что муниципалитет должен содержать жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) и другие сферы муниципальной экономики, но не оплачивать при этом решения вышестоящей власти. Достижение такой задачи планируется осуществить за счет усиления государственного вмешательства и контроля за дееспособностью местного самоуправления. С другой стороны, реформа предполагает укрепить финансовую самостоятельность муниципалитетов, т.к. большинство из них не могут сейчас не то, что обеспечить стабильное социально-экономическое развитие территорий, но и минимально финансировать возложенные на них обязательства по содержанию секторов муниципальной экономики и предоставлению услуг населению.

За все время существования местного самоуправления в России наиболее острыми были **проблемы его финансового обеспечения**.

Во-первых, ухудшение материально-технической базы муниципальных образований (МО), все возрастающий объем необеспеченных федеральных мандатов. Принимаемые на федеральном уровне решения о повышении заработной платы работникам бюджетных учреждений преимущественно за счет средств субъектов и муниципальных бюджетов - все это постоянно обостряло ситуацию в местном самоуправлении, вызывая недовольство, как населения, так и органов государственной власти. В результате того, что федеральные законы либо вообще не разграничивали большинство полномочий между государственным и муниципальным уровнем, либо прописывали их как совместные [1], местное самоуправление в силу его непосредственной близости к населению, сконцентрировало на себе всю ответственность, которую федеральные и региональные власти не хотели брать на себя из-за отсутствия финансов или по другим причинам.

Во-вторых, местные бюджеты фактически формируются субъектами РФ. Ими устанавливаются нормативы отчислений от основных бюджетобразующих налогов, доходы сокращаются исходя из дефицита регионального бюджета, жестко закрепляются не только нормативы расходов бюджетных средств, но и направления расходования каждого рубля местного бюджета. В результате, местные бюджеты представляют собой скорее сметы доходов и расходов, чем самостоятельно формируемые финансовые планы.

В-третьих, низкая доля собственных доходов в бюджетах МО и преимущественное их формирование за счет регулирующих доходов. В итоге, усилия местной власти по наращиванию своей доходной базы приводят не к увеличению доходов местного бюджета, а к их стабилизации либо сокращению. Это реализуется субъектом РФ как через снижение нормативов отчислений, так и зачислением всех налогов от наиболее крупных налогоплательщиков в региональный бюджет. При таком подходе у местных органов власти ликвидируются стимулы для наращивания налогооблагаемой базы.

В-четвертых, дотационные муниципальные образования не предпринимают усилий по развитию своей экономической базы, а живут за счет перераспределения финансовых ресурсов от других бюджетов, что не может не порождать иждивенческие настроения. Исполнительной власти субъекта проще заниматься перераспределением финансов между территориями, чем осуществлять региональную политику по их развитию и росту инвестиционной привлекательности. Ни в одном субъекте не работают региональные программы по социально-экономическому развитию муниципалитетов.

Далее рассмотрим направления реформирования местного самоуправления и попытаемся **спрогнозировать последствия их реализации**.

1. Изменение принципов территориальной организации местного самоуправления: формирование МО на двух территориальных уровнях - в поселениях и муниципальных районах (городских округах)- за каждым из которых закрепляются свои полномочия (сокращенные), муниципальное имущество и финансы. Предполагается, что преимущественное развитие в результате реформи-

рования должны получить поселения. Можно спрогнозировать, что часть субъектов РФ (особенно урбанизированных, промышленно развитых) утвердит для себя первый уровень организации - городские округа, чтобы не отказаться от закрепленной собственности и полномочий. Анализ показывает, что у поселений будут отсутствовать реальные полномочия и финансовые ресурсы (в их ведении фактически остаются лишь ЖКХ и благоустройство), они будут зависеть от муниципальных районов, на уровне которых появляются широкие возможности государственного вмешательства.

2. Разграничение полномочий впервые проведено по важнейшим для муниципальной экономики отраслям (ЖКХ, образование, здравоохранение и др.), также впервые проведенное на уровне экономической классификации бюджетных расходов. Все расходные полномочия предполагается разделить на две части: полномочия по реализации вопросов местного значения (финансируются за счет местного бюджета и им соответствуют объекты муниципальной собственности) и государственные полномочия, которые могут делегироваться местной власти и финансируются за счет субвенций из соответствующих бюджетов. Наиболее затратные из них касаются ЖКХ, содержания дорог и благоустройства, обеспечения пожарной безопасности. В вопросах местного значения поселений отсутствуют полномочия по дошкольному воспитанию, общему среднему образованию и здравоохранению. Таким образом, сельские поселения и поселки, часть средних и малых городов, не получивших статуса городских округов, не будут предоставлять населению услуги по образованию и медицинскому обслуживанию. Передача полномочий по обеспечению прав граждан на получение общего образования на уровень муниципальных районов и городских округов призвана повысить доступность образовательных учреждений для населения и сократить неэффективные расходы, связанные с излишним количеством учебных мест и педагогического состава. На практике, однако, это может привести к сокращению сельских малокомплектных школ, необходимости для сельских детей в условиях бездорожья и трудностей с транспортом посещать районные школы или переходить на систему интернатного обучения. Также, безусловно, будет снижено качество образовательных услуг и материально-технического обеспечения городских школ, статус которых будет определяться субъектом РФ.

Отсутствие на уровне поселений полномочий по оказанию первичной медицинской помощи может создать дополнительные трудности с медицинским обслуживанием для населения. Особенно опасно для страны с проблемами высокой детской заболеваемости и низкой рождаемости закрытие в ряде сельских поселений фельдшерско-акушерских пунктов и передача на уровень районов полномочий по обслуживанию женщин в период беременности, родов и послеродовой период.

Передача на региональный уровень полномочий по выплате населению субсидий на оплату услуг ЖКХ и финансирование части федеральных мандатов совершенно не решит проблему долгов предприятий этой сферы. В предложенных законопроектах отсутствуют полномочия по социальному обеспечению и

социальной защите населения, что грозит дальнейшей поляризацией социума, возрастанием бедности на местах.

3. Изменение структуры и порядка формирования доходной базы местного бюджета и состава местных налогов:

- отказ от категории «регулирующие доходы». Все доходы, за исключением, субвенций из федерального и регионального фондов компенсаций предлагается отнести к собственным доходам. Это позволит на долговременной основе закрепить за МО сколь угодно малые доли налогов, при этом сокращение расходных обязательств МО можно будет покрывать не снижением объемов финансовой помощи, а снижением налоговых доходов местного бюджета;

- налоговые доходы муниципалитетов предполагается формировать за счет 100 % местных налогов: налога на землю, имущество физических лиц, налога на рекламу. Причем первые два налога закрепляются за поселениями и городскими округами (межселенными территориями), а последний - за муниципальными районами. Также это налоги по упрощенной системе налогообложения для малого бизнеса (до 30 % по поселениям и районам) и налог на доходы физических лиц (до 15 %). Еще 20 % этого налога субъекты Федерации должны передать в муниципальные районы для распределения между поселениями, входящими в них, по душевому принципу. По расчетам ряда экспертов доля указанных налогов, по сравнению с существующим положением, сократится, в целом, по местным бюджетам на 50 % , хотя Минфин предполагает сокращение всего на 22 %. В предлагаемых источниках налоговых доходов ничего не говорится о налоге на недвижимость и местных сборах, а также не закрепляется за местным бюджетом налог на прибыль организаций.

- возрастет доля финансовой помощи в составе доходной базы местного бюджета (по оценкам с 29 % до 46 %)и соответственно диктат субъектов РФ по управлению муниципалитетами, особенно территорий с развитой экономической базой. Для них вводятся так называемые, «отрицательные трансферты», за счет которых региональные власти будут заниматься пополнением собственного бюджета и выравниванием других муниципалитетов. Таким образом, формирование бюджетов больших и крупных городов будет во многом зависеть от исполнительной власти субъекта РФ, ни о каком долгосрочном планировании бюджетного процесса, стимулировании наращивания налогового потенциала здесь не может быть и речи. Финансовые потоки межбюджетных отношений по поводу выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов и городских округов будут выглядеть следующим образом (см. рисунок).

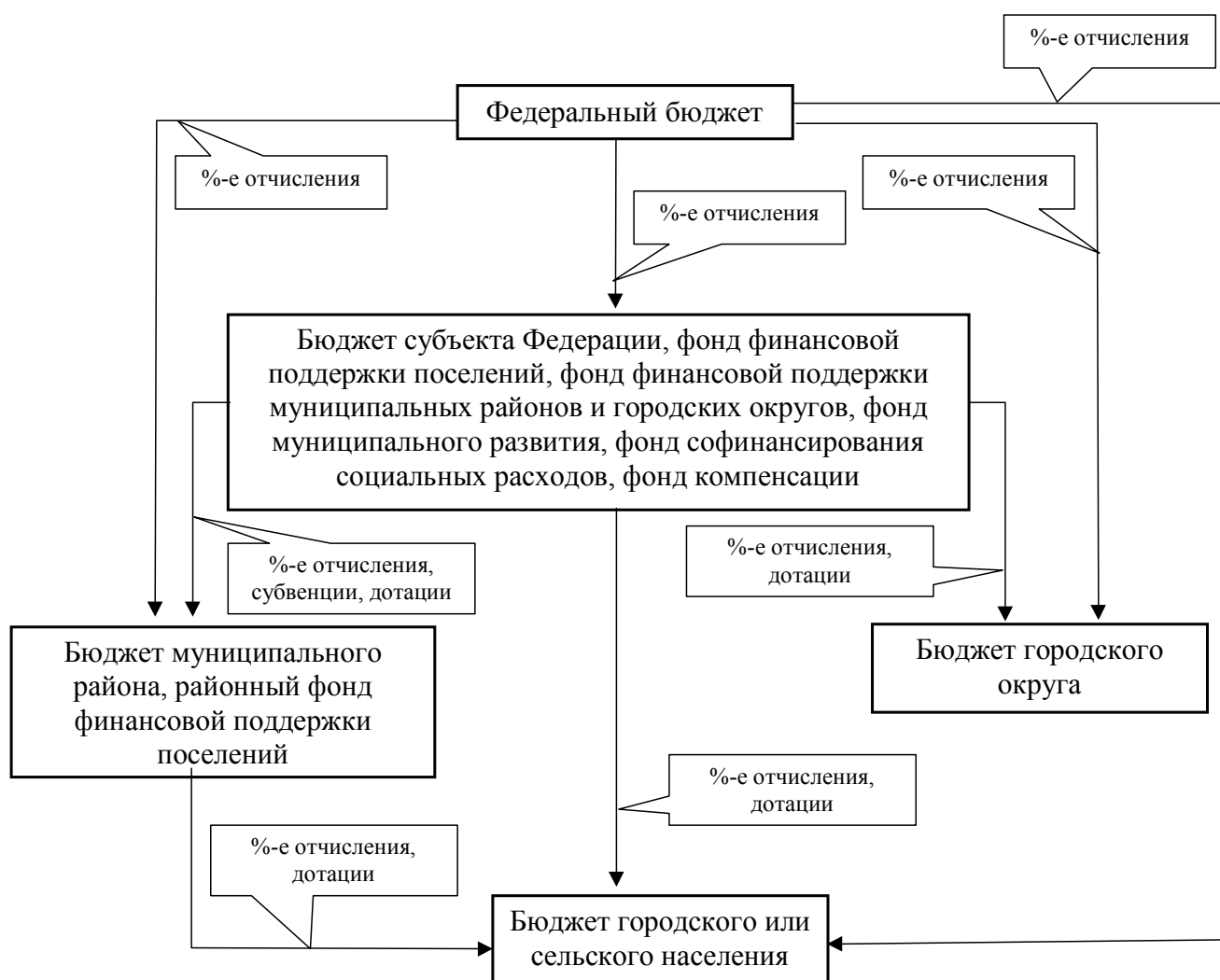


Рис. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов и городских округов

Все выше перечисленное позволяет спрогнозировать ухудшение финансового состояния муниципальных образований. При снижении собственных расходных полномочий МО происходит заметно большее сокращение доходной базы местного бюджета. Уменьшается доля налоговых доходов, закрепленных на долговременной основе. Вследствие неопределенности налогооблагаемой базы слабо предсказуем объем доходов бюджетов вновь образуемых муниципалитетов.

4. В законодательстве отсутствуют гарантии, реально обеспечивающие соответствие доходных источников и расходных полномочий. Это обусловлено тем, что при подготовке законопроектов не были произведены расчеты стоимости реализации вопросов местного значения, оценка расходов была подменена фактическими данными за прошлый год и ситуация этого года распространена на перспективу, что противоречит научным основам прогнозирования. Можно предположить, что в местных бюджетах будущих лет не будут предусмотрены расходы на развитие материально-технической базы образования, здравоохранения, ремонт и модернизацию ЖКХ, оплату долгов, покрытие кассовых раз-

рывов и другое. Кроме того, совершенно не учитываются расходы, обусловленные реформированием территориальной организации местного самоуправления: затраты на управление во вновь образуемых муниципалитетах, на решение межмуниципальных проблем и другие.

Общий анализ финансовых проблем позволяет отметить сокращение фискальной автономии местного самоуправления, в конечном итоге, прогнозируемое снижение количества и качества муниципальных услуг для нужд населения. По нашему мнению, это очень важный вывод, т.к. изначально реформа задумывалась как отвечающая в первую очередь интересам населения. Отсутствие социальной экспертизы проводимых реформ местного самоуправления, хотя в целом и отвечает интересам укрепления вертикали государственной власти, в итоге может привести к ослаблению финансовой базы местного уровня и повышению социальной напряженности в обществе.

Библиографический список

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. Федеральный закон РФ от 12.08.1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 1995, № 35.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ. Федеральный закон РФ от 06.10. г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2003, № 40.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Принят Государственной Думой РФ 17 июля 1998 года // Собрание законодательства РФ. 1998, № 331.
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (части I и II). Официальный текст. М.: ЭЛИТ, 2004. 544 с.