

УДК 352.075

И.М. Соломко,

канд. экон. наук, доцент,

доцент кафедры финансов

Хабаровского государственного университета экономики и права

Л.И. Ткачук

Хабаровский государственный университет экономики и права

## К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВЫХ АСПЕКТАХ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*Современному этапу реформы местного самоуправления в целом присущи те же противоречия, что были характерны для её предыдущих этапов. Это свидетельствует о недостаточном учёте объективных экономических обстоятельств, в которых происходит исполнение органами местного самоуправления их полномочий, в том числе бюджетных, и игнорировании исторического опыта.*

**Ключевые слова:** государственные и муниципальные услуги, органы местного самоуправления, реформа местного самоуправления.

*Modern reform in local self-government has the same contradictions that were relevant to the previous one. This demonstrates a lack in consideration of the objective economic circumstances where the powers (including budgetary one) of local authorities are performed. This also demonstrates the disregard of historical experience.*

**Keywords:** public and municipal services, local self-government authorities, reform in local self-government reform.

Доступность и качество государственных и муниципальных услуг в значительной степени зависит от обоснованности разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти. В соответствии с принципом субсидиарности – базовым принципом бюджетного федерализма – при прочих равных условиях наиболее эффективное предоставление общественных благ обеспечивается органами власти (управления), максимально приближенными к населению [3]. В любом государстве, независимо от формы государственного устройства, размеров территории и других характеристик, этим уровнем управления является местное самоуправление. Сравнение вопросов, закрепленных за органами местного самоуправления различных государств, пока-

жет существенную дифференциацию. В ряде стран (например, в скандинавских странах) органы местного самоуправления ответственны за оказание широкого перечня социальных и социально-культурных услуг.

В других государствах основными задачами органов местного самоуправления является обеспечение благоприятных условий проживания и осуществления предпринимательской деятельности на территории муниципальных образований, оказание услуг бытового характера. При этом роль органов местного самоуправления в оказании населению услуг образования, здравоохранения, социального обслуживания сравнительно невелика ввиду закрепления полномочий по обеспечению их предоставления за органами власти

субъектов Федерации. Независимо от подхода к разграничению полномочий между уровнями власти, бесспорно, что эффективность деятельности органов местного самоуправления влияет на качество жизни населения, инвестиционную привлекательность территории и многие другие параметры, определяющие уровень социально-экономического развития государства. В течение последних двух десятилетий в Российской Федерации продолжается реформа, направленная на создание полноценной системы местного самоуправления и реализацию основополагающих принципов бюджетного федерализма при разграничении полномочий и источников их финансового обеспечения.

В качестве важнейшего этапа реформы местного самоуправления нередко называют принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и реализацию его норм на практике. С финансовой точки зрения основными результатами данного этапа являются упорядочение бюджетного устройства, наделение муниципальных образований всех типов бюджетными полномочиями, совершенствование порядка формирования доходов и расходов местных бюджетов.

Оценки указанного этапа реформы местного самоуправления весьма противоречивы. Распространено мнение, что наделение сельских поселений бюджетными полномочиями во многих случаях нецелесообразно из-за отсутствия экономической основы их самостоятельного функционирования. Финансовыми проявлениями данной проблемы является слабый уровень развития бюджетного потенциала сельских поселений, формирование

преобладающей части доходов за счёт безвозмездных поступлений из других бюджетов бюджетной системы, практически полная финансовая зависимость подобных муниципальных образований от финансовой политики субъекта Федерации и муниципального района. Очевидно, что в такой экономической ситуации отсутствует возможность полноценного решения органами местного самоуправления поселений вопросов местного значения и удовлетворения потребности населения в тех услугах, оказание которых должно осуществляться органами местного самоуправления поселений.

В качестве негативного результата реформы нередко называют несовершенство территориальной структуры местного самоуправления, сформированной без учёта объективных возможностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Среди положительных результатов реформы отмечается возможность более полной реализации принципа subsidiarity, что создаёт основу для конструктивного взаимодействия органов местного самоуправления и населения, более полного учёта и, следовательно, удовлетворения потребностей жителей территории. На наш взгляд, речь может идти только о потенциальной возможности, поскольку на практике решению вопросов местного значения препятствует ограниченность финансовых ресурсов, связанная не только с недостаточной результативностью политики органов местного самоуправления, но и объективными трудностями в развитии экономической основы функционирования муниципального об-

разования. Как показывает статистика, органы местного самоуправления немалой доли муниципальных образований решают менее двух третей от общего числа вопросов местного значения. Следовательно, часть муниципальных услуг, полномочия по предоставлению которых закреплены за муниципальными образованияами, не оказывается населению.

Несмотря на эти очевидные ограничения сформировавшейся модели местного самоуправления, в мае 2014 г. было положено начало очередному этапу реформы местного самоуправления в Российской Федерации. Юридическое оформление положения нового этапа реформы получили в Федеральном законе от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ. Одно из основных направлений данного этапа – выделение двух новых видов муниципальных образований: городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов, то есть создание двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах [2]. Цель преобразований можно образно сформулировать как «приближение органов местного самоуправления в городских округах к населению», что должно повысить эффективность решения приоритетных проблем его жизнеобеспечения. Аргументами в пользу создания двухуровневой системы местного самоуправления в городских округах являются масштаб их территорий, численность жителей, широкий круг вопросов местного значения, то есть факторы, осложняющие уровень управляемости муниципальным образованием и препятствующие обеспечению высокого качества муниципальных услуг.

Стоит отметить, что решение о наделинии городского округа статусом городского округа с внутригородским делением принимается субъектом Федерации в инициативном порядке и оформляется его законодательным актом [2]. Таким образом, федеральное законодательство о местном самоуправлении оставляет для субъектов Федерации и городских округов возможность выбора варианта организации местного самоуправления.

Очередной этап реформы, как и предыдущие, получил неоднозначную оценку со стороны экономистов и правоведов.

На наш взгляд, при наличии положительных и отрицательных аспектов влияние последних представляется более значительным, из чего может быть сформулирован вывод о нецелесообразности перехода к двухуровневой системе местного самоуправления для большинства городских округов. Остановимся более подробно на финансовой стороне последствий указанных преобразований.

Изменение территориальной и управленческой структуры местного самоуправления ведёт к преобразованиям бюджетной системы государства. В соответствии с редакцией Бюджетного кодекса РФ от 29 ноября 2014 г. местные бюджеты включают:

«– бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

– бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов» [1].

Как следует из представленного перечня, состав местных бюджетов дополнился двумя новыми видами бюджетов, которые являются формами образования и расходования денежных средств городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов.

Создание двухуровневой системы местного самоуправления приводит к формированию не только дополнительных элементов (звеньев) бюджетной системы, но и усложнению механизма разграничения и распределения налоговых доходов, формирования и финансового обеспечения расходов, межбюджетного регулирования. Для многих городских округов характерна неравномерность размещения экономических факторов, следствием чего является достаточно сильная дифференциация внутригородских районов по величине налогового потенциала. Это обуславливает сложности в разграничении доходов между бюджетом городского округа с внутригородским делением и бюджетами внутригородских районов. Единые нормативы отчислений доходов в бюджеты внутригородских районов обеспечивают формирование несоизмерных по объёму доходов, следствием чего становится разрыв в уровне бюджетной обеспеченности районов. Высокий уровень дифференциации финансовых возможностей внутригородских районов по решению вопросов местного значения приводит к различиям в показателях доступности и качества общественных благ, которые должны быть предоставлены населению органами местного самоуправления внутригородских районов. Очевидно, что преодоление подоб-

ной дифференциации требует применения мер межбюджетного регулирования, в частности предоставления выравнивающих межбюджетных трансфертов.

Анализ норм Бюджетного кодекса РФ позволяет сделать вывод о том, что наделение городского округа статусом городского округа с внутригородским делением приводит к созданию весьма сложной системы межбюджетных отношений, участниками которой становятся субъект Федерации, городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы. В соответствии с Бюджетным кодексом РФ полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности внутригородских районов закрепляются за субъектом РФ и городским округом с внутригородским делением. Допускается делегирование государственных полномочий субъекта РФ по выравниванию бюджетной обеспеченности внутригородских районов органам местного самоуправления городских округов с внутригородским делением [1].

Кроме того, из бюджета городского округа с внутригородским делением в бюджет внутригородского района могут передаваться субвенции (в порядке субделегирования полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа с внутригородским делением), иные межбюджетные трансферты [1].

Таким образом, основными негативными финансовыми последствиями создания столь сложной в организационном смысле системы нам представляются: во-первых, распыление финансовых ресурсов (их перераспределение между бюджетами, входящими в состав консолидированного бюджета городского округа с

внутригородским делением), во-вторых, возникновение множества встречных финансовых потоков между бюджетами внутригородских районов и бюджетом городского округа с внутригородским делением.

Дополнительным риском, связанным с преобразованиями, является рост расходов на финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления внутригородских районов.

В условиях неравнозначности бюджетного потенциала внутригородских районов также существует вероятность того, что территории с наихудшими показателями развития не обеспечат надлежащее качество решения вопросов местного значения либо в условиях дефицита средств откажутся от реализации отдельных задач, представляющихся их органам местного самоуправления второстепенными.

Вероятность и сила проявления описанных выше негативных последствий реформы неодинакова для различных городских округов. Многие определяются размерами муниципального образования, обоснованностью выделения внутригородских районов с учётом размещения экономических ресурсов и объективных возможностей по решению вопросов местного значения, эффективностью взаимодействия органов местного самоуправления округа и внутригородских районов и другими факторами. Мы не исключаем случаев, когда благоприятные последствия реформы могут компенсировать трудности и риски, связанные с усложнением системы. Такой вариант возможен для наиболее крупных городских округов (протяжённая территория, численность жителей, превышающая

миллион человек). Для меньших по размеру и численности жителей городских округов складывается противоположная ситуация: разделение городского округа на несколько составных частей, обладающих бюджетными и иными полномочиями, представляется экономически бессмысленным.

В завершение отметим, что современному этапу реформы местного самоуправления в целом присущи те же противоречия, что были характерны для её предыдущих этапов. Это свидетельствует о недостаточном учёте объективных экономических обстоятельств, в которых происходит исполнение органами местного самоуправления их полномочий, в том числе бюджетных, и игнорировании исторического опыта.

#### **Список использованных источников**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 08.03.2015).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : федер. закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // URL : <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 08.03.2015).
3. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами : опыт, проблемы, перспективы / В. Б. Христенко. М. : Дело, 2002.