**УДК 336.145.1 / ББК 65.261.783**

**Микляева К.А.**

**АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗНЫХ ТИПОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

*В статье проанализированы тенденции изменения финансовой самодостаточности бюджетов разных типов муниципальных образований на материалах Вологодской области. Предложены мероприятия, которые будут способствовать повышению уровня самофинансирования муниципальных образований.*

*Ключевые слова: муниципальное образование, местное самоуправление, местный бюджет, дотационность, безвозмездные поступления, самофинансирование.*

Возможность достижения устойчивого социально-экономического развития территорий в значительной степени определяется результативностью функционирования бюджетно-налогового механизма в государстве. В соответствии с принципами бюджетного федерализма для России характерна децентрализация расходных обязательств с федерального на региональный и местный уровни управления. В связи с этим усиливается значимость региональных и местных бюджетов в финансовом обеспечении социально-экономического развития территорий, расширяются требования к стабильности бюджетной системы на данных уровнях управления.

Основную роль в формировании финансовых ресурсов в федеративном государстве играет местный бюджет как форма финансового обеспечения функционирования наиболее приближенного к населению уровня публичной власти. Механизм бюджетной децентрализации предполагает определенную степень автономии органов местного самоуправления, позволяющую им принимать независимые решения в налогово-бюджетной сфере [3, с. 21]. Так, вновь образованные в результате реформирования системы местного самоуправления муниципальные образования в настоящее время формируют собственные бюджеты[[1]](#footnote-1).

Однако сохраняющаяся концентрация большей части налоговых поступлений в федеральном и региональном бюджетах в сочетании с расширением перечня органов местного самоуправления привела к тому, что собственная доходная база местных бюджетов оказалась недостаточной для обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий. Так, в 2005 – 2015 гг. финансирование совокупных расходов местных бюджетов России более чем на 50% состояло из средств финансовой помощи, превысив в 2015 году 63,4% по сравнению с 52,5% в 2005 году, что свидетельствует о возрастании дотационности местных бюджетов страны (рис. 1). Кроме того, самостоятельность органов местного самоуправления по реализации расходных полномочий ограничена и преобладанием в объеме безвозмездных поступлений трансфертов целевого характера, доля которых увеличилась с 64,7% в 2005 году до 79,5% в 2015 году.

**2005 г.**

**2015 г.**

Рисунок 1 – Структура доходов местных бюджетов России в 2005 и 2015 гг., %

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства РФ.

Увеличение дотационности бюджетов муниципальных образований может привести к существенному недопоступлению доходов в местные бюджеты в случае снижения объема предоставляемых межбюджетных трансфертов. В результате, функциональные задачи органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения будут реализованы не полностью, что приведет к ухудшению качества и комфортности проживания населения на территории муниципальных образований, усилению дифференциации развития внутрирегиональных территорий и деградации структуры поселенческой сети [2, c. 10]. Недостаток собственных бюджетных средств вынуждает органы местного самоуправления в своей политике придерживаться общегосударственных ориентиров, в то время как конкретные задачи развития определенных муниципальных территорий могут быть не реализованы.

Таким образом, неустойчивое состояние и развитие бюджетной системы муниципальных образований актуализирует вопрос повышения уровня самофинансирования муниципалитетов, под которым будем понимать способность органов местного самоуправления осуществлять законодательно возложенные на них полномочия с преимущественным использованием собственных доходных источников финансирования. От степени самодостаточности местных бюджетов, вовлеченности собственных финансовых резервов во многом зависят приоритеты реализуемой политики и мотивы принимаемых органами местного самоуправления решений [6, с. 70].

Особенно актуальной проблема обеспечения самофинансирования муниципальных образований становится в контексте территориальной организации местного самоуправления в России. В результате реформирования системы местного самоуправления в стране была унифицировано его административно-территориальное устройство с выделением нескольких типов муниципальных образований: внутригородских территорий федерального назначения, городских округов, муниципальных районов и городских и сельских поселений.

Исследование основных составляющих доходов бюджетов разных типов муниципалитетов в Вологодской области за 2006 – 2015 гг. показало, что степень финансовой автономии муниципальных образований с различным статусом в динамике за прошедшее десятилетие существенно видоизменялась (табл. 1).

Таблица 1 – Распределение составляющих доходов местных бюджетов Вологодской области по разным типам муниципалитетов, в % к совокупным доходам бюджета

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Типы муниципалитетов | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. |
| Налоговые и неналоговые доходы  |
| Городские округа | 66,49 | 62,56 | 57,98 | 62,69 | 60,07 | 62,32 | 47,41 | 50,06 | 41,00 | 44,48 |
| Муниципальные районы | 18,94 | 30,12 | 29,77 | 17,75 | 16,36 | 17,67 | 34,51 | 35,16 | 28,02 | 29,66 |
| Городские и сельские поселения | 30,19 | 23,34 | 34,75 | 34,44 | 26,77 | 32,91 | 44,17 | 52,9 | 45,47 | 38,94 |
| Безвозмездные поступления |
| Городские округа | 33,51 | 37,44 | 42,02 | 37,31 | 39,93 | 37,68 | 52,59 | 49,94 | 59,00 | 55,52 |
| Муниципальные районы | 81,06 | 69,88 | 70,23 | 82,25 | 83,64 | 82,33 | 65,49 | 64,84 | 71,98 | 70,34 |
| Городские и сельские поселения | 69,81 | 76,66 | 65,25 | 65,56 | 73,23 | 67,09 | 55,83 | 47,10 | 54,53 | 61,06 |

Источник: рассчитано автором по данным Федерального казначейства РФ.

Образование в результате реформирования поселенческого уровня местного самоуправления и соответствующее разделение экономических и финансовых ресурсов между поселениями и районом ухудшило состояние районных бюджетов [4, с. 86].Финансовая автономия бюджетов муниципальных районов в настоящее время является наиболее низкой среди всех типов муниципалитетов, однако удельный вес безвозмездных поступлений в их доходах сократился в 2015 году по сравнению с 2006 годом на 10,7%.

За рассматриваемый период значительно снизилась степень финансовой автономии бюджетов городских округов. Если в 2006 году собственные доходные поступления формировали 66,5% совокупных бюджетных доходов, то к 2015 году – только 44,5%. Значительное сжатие собственной доходной базы бюджетов городских округов обусловлено тем, что в результате реформирования межбюджетных отношений в России бюджеты городских округов лишились практически половины собственных налогов, в том числе налога на рекламу, налога на наследование и дарение, местных лицензионных сборов. Кроме того, с 2012 года дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов стали заменяться дифференцированными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Данная замена производилась в основном за счет изъятия части НДФЛ из городских бюджетов – норматив отчислений по НДФЛ для зачисления в бюджеты городских округов сократился за 2006 – 2015 гг. с 30% до 15%. [5, с 112-114].

Следствием выпадения собственной доходной базы в бюджетах городских округов стало сокращение подушевой бюджетной обеспеченности в сопоставимом выражении в городских округах (на 67,5% в г. Вологде и на 54,4% в г. Череповце), в то время как в практически во всех муниципальных районах обеспеченность собственными доходами бюджетов на душу населения за прошедшее десятилетие возрастала (табл. 2).

Таблица 2 – Бюджетная обеспеченность собственными доходами на душу населения муниципальных районов и городских округов Вологодской области, тыс. руб.

(в сопоставимых ценах 2015 года)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Муниципалитет | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 | 2015 к 2006, % | Муниципалитет | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 | 2015 к 2006, % |
| Междуреченский | 3,41 | 4,93 | 12,02 | 9,27 | 272,32 | Череповецкий | 5,34 | 5,72 | 9,61 | 9,38 | 175,60 |
| Нюксенский | 5,48 | 5,77 | 29,37 | 14,82 | 270,40 | Тотемский | 5,71 | 5,61 | 14,85 | 9,99 | 174,80 |
| Верховажский | 3,52 | 3,82 | 10,18 | 9,51 | 269,91 | Грязовецкий | 5,13 | 5,98 | 12,47 | 7,87 | 153,44 |
| Устюженский | 2,84 | 5,05 | 8,92 | 7,64 | 269,15 | Чагодощенский | 5,34 | 6,09 | 12,26 | 8,20 | 153,42 |
| Сямженский | 3,71 | 4,88 | 10,96 | 9,70 | 261,66 | Бабаевский | 5,91 | 11,91 | 13,82 | 8,68 | 146,86 |
| Никольский | 2,60 | 3,72 | 8,10 | 6,74 | 259,50 | Усть-Кубинский | 5,29 | 10,66 | 10,57 | 7,40 | 139,84 |
| Вытегорский | 4,50 | 4,82 | 11,30 | 11,30 | 251,05 | Белозерский | 6,48 | 4,43 | 10,77 | 8,18 | 126,30 |
| Вашкинский | 4,22 | 3,88 | 10,32 | 10,12 | 239,87 | Кадуйский | 5,82 | 6,48 | 14,88 | 7,31 | 125,55 |
| Кичм. - Городецкий | 3,24 | 3,53 | 7,84 | 7,72 | 238,06 | Великоустюгский | 5,74 | 5,45 | 11,41 | 6,92 | 120,73 |
| Бабушкинский | 3,01 | 10,07 | 8,40 | 7,10 | 235,74 | Шекснинский | 7,34 | 10,73 | 12,83 | 7,70 | 104,85 |
| Вожегодский | 3,60 | 3,57 | 8,35 | 8,07 | 223,97 | Сокольский | 5,64 | 5,06 | 9,52 | 5,59 | 99,04 |
| Тарногский | 4,19 | 6,18 | 12,08 | 8,57 | 204,34 | г. Череповец | 22,64 | 16,84 | 13,03 | 10,32 | 45,57 |
| Харовский | 3,91 | 3,68 | 8,94 | 7,96 | 203,67 | г. Вологда | 28,51 | 16,90 | 12,33 | 9,28 | 32,55 |
| Вологодский | 4,58 | 4,66 | 11,15 | 8,73 | 190,47 | ***По области*** | ***15,01*** | ***11,31*** | ***12,03*** | ***9,09*** | ***60,54*** |
| Кирилловский | 5,81 | 6,53 | 12,39 | 10,55 | 181,65 |

Источник: База данных «Показатели муниципальных образований» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free\_doc/new\_site/bd\_munst/munst.htm

Одной из базисных составляющих бюджетной системы муниципальных образований по итогам реформирования стали бюджеты поселенческого уровня. Уровень самофинансирования бюджетов городских и сельских поселений в целом за рассматриваемый период изменялся неравномерно: возрастал к 2012 – 2014 гг. по сравнению с 2006 годом и несколько уменьшился к 2015 году. Однако вследствие недостаточности собственных доходных источников доля налоговых и неналоговых доходов поселений в совокупных практически во все годы не превышала 40%. На снижение финансовой автономии бюджетов городских и сельских поселений помимо перераспределительной политики значительное влияние оказывала и существенная дифференциация поселений по уровню социально-экономического развития.

Так, сравним основные бюджетные параметры по двум поселениям, расположенным в территориально приближенном к областному центру муниципальном районе (Ростиловское сельское поселение Грязовецкого муниципального района) и отдаленном районе (Верховское сельское поселение Тарногского муниципального района) (табл. 3).

Таблица 3 – Основные параметры бюджетов Ростиловского и Верховского сельских поселений

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Поселение | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2015 к 2006, % |
| Удельный вес собственных доходов в совокупных, % |
| Ростиловское | 78,67 | 72,55 | 98,21 | 88,27 | 80,01 | 68,79 | 87,45 |
| Верховское | 8,63 | 10,98 | 10,85 | 11,91 | 12,76 | 20,70 | 239,82 |
| Дефицит / Профицит местного бюджета, тыс. руб. |
| Ростиловское | 51 | -83 | -15 | -82 | -22 | -26 | 50,98 |
| Верховское | -26 | 95 | 436 | -81,1 | 153 | -424 | 1630,77 |
| Бюджетная обеспеченность собственными доходами на душу населения, тыс. руб.(в сопоставимых ценах 2015 г.) |
| Ростиловское | 5,53 | 5,58 | 6,19 | 6,75 | 5,31 | 3,21 | 58,03 |
| Верховское | 0,90 | 1,03 | 1,06 | 1,34 | 1,40 | 1,62 | 180,30 |

Источник: База данных «Показатели муниципальных образований» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free\_doc/new\_site/bd\_munst/munst.htm

Сельское поселение Ростиловское расположено в южной части Грязовецкого муниципального района Вологодской области, имеет выгодное экономико-географическое положение (областной центр располагается в 47 км), является важным транспортным узлом. На территории поселения расположены 23 предприятия, в том числе Грязовецкое ЛПУ МГ ООО «Газпром трансгаз Ухта». Верховское сельское поселение расположено на юго-западе Тарногского муниципального района, значительно отдаленного от экономических центров региона. Основными видами экономической деятельности в Верховском поселении являются сельское и лесное хозяйство.

Как свидетельствуют данные таблицы 3, в Ростиловском сельском поселении, которое имеет более выгодное территориальное расположение и характеризуется более высоким уровнем экономического потенциала, наблюдается высокий уровень финансовой автономии (доля собственных доходов бюджета в совокупных составляла 69-98%), чем в Верховском сельском поселении (доля 8-20%). Бюджетная обеспеченность собственными доходами на душу населения в Ростиловском поселении значительно превышает значение показателя в Верховском поселении. Между тем, динамика бюджетных параметров данных поселений за прошедшее десятилетие указывает на рост финансовой автономии и подушевой бюджетной обеспеченности в Верховском поселении и обратную тенденцию в Ростиловском поселении, Это означает, что выравнивание уровня самофинансирования поселений происходит за счет роста собственного потенциала бюджетов муниципалитетов с изначально более низким его уровнем, а не за счет возрастания уровня самофинансирования всех поселений.

Расхождения в уровне и динамике финансовой автономии муниципалитетов разных типов указывает на наличие значительной асимметрии территориального социально-экономического развития. Представители научной общественности подчеркивают, что проведенная реформа местного самоуправления, унифицирующая территориальную организацию местного самоуправления вплоть до уровня локальных поселений и предполагающая единый порядок закрепления доходов и расходов местных бюджетов, не в полной мере рассматривает специфику территорий и высокую степень ее дифференциации по уровню экономического потенциала [1, с. 125].

Поэтому одним из приоритетных направлений, обеспечивающих рост финансовой самостоятельности местного самоуправления, является развитие социально-экономического потенциала муниципалитетов за счет перестройки муниципальной экономики на интенсивную модель развития, внедрения инноваций и модернизации технологических процессов в производстве и сельском хозяйстве.

Кроме того, перспективы повышения уровня самофинансирования муниципалитетов разных типов связаны, прежде всего, с выявлением резервов роста собственных доходов местных бюджетов, оптимизации расходных полномочий муниципалитетов.

Задача по выявлению резервов роста налоговых доходов муниципальных бюджетов реализуется как за счет местных налогов, так и с помощью поступлений, перераспределяемых с федерального и регионального уровня, основную часть которых составляет налог на доходы физических лиц. Повышение собираемости местных налогов может быть достигнуто с помощью установления минимальных предельных ставок по земельному налогу, оптимизации регистрации прав собственности на имущество, отсрочек по уплате имущественных налогов для вновь зарегистрированных объектов имущества. Так, по данным Департамента финансов Вологодской области в 2015 году не зарегистрированы права собственности на 45 тыс. земельных участков и 28,9 тыс. объектов имущества, а налоговый потенциал от налогообложения объектов недвижимости составляет 61,8 млн. рублей. Выявление резервов роста поступлений НДФЛ возможно за счет сотрудничества органов местного самоуправления с налоговыми и правоохранительными органами по вопросам выявления скрытых форм оплаты труда, схем «серых» зарплат, осуществления мониторинга среднемесячной начисленной заработной платы в разрезе организаций для определения потенциальной налоговой базы.

Рост неналоговых доходов муниципальных бюджетов может быть достигнуто с помощью внедрения новых источников воспроизводства муниципальной собственности (применение концессионных соглашений), реструктуризации муниципальной собственности через отчуждение неэффективных предприятий, проведение мониторинга состояния и эффективности использования муниципального имущества.

Приоритетным направлением совершенствования системы управления бюджетными расходами является применение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, в рамках которого необходимо внедрение системы учета потребности в предоставляемых муниципальных услугах, анализ отклонений утвержденных расходных нормативов от фактических затрат, утверждение стандартов качества оказываемых бюджетных услуг и контроль за соответствие им.

Таким образом, степень самофинансирования местных бюджетов разных типов в Вологодской области в настоящее время находится на невысоком уровне. Повышение самофинансирования муниципалитетов может быть достигнуто путем развития социально-экономического потенциала муниципалитетов, выявления потенциальных возможностей роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, повышения эффективности осуществления расходов. Между тем, возникновение бюджетного эффекта от осуществления предложенного выше комплекса мероприятий невозможно без наличия эффективно работающего механизма управления муниципальными финансами, взаимодействия всех его элементов, максимального вовлечения кадровых и информационных ресурсов местного самоуправления в процесс повышения финансовой автономии муниципалитетов.

**Библиографический список**

1. Дементьева, О.А. Основные итоги первого этапа реализации реформы местного самоуправления [Текст] / О.А. Дементьева // Федерализм. – 2007. – № 3. – С.123-134.

2. Ильин, В.А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В.А. Ильин, Т.В. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3. – C. 7-18.

3. Малиновская, О.В. Бюджетная децентрализация: состояние и особенности развития в Российской Федерации на современном этапе [Текст] / О.В. Малиновская, А.В. Бровкина // Финансы и кредит. – 2012. –№ 15 (495). – С. 20-29.

4. Печенская, М.А. Состояние бюджетов муниципальных образований разных типов и направления повышения их доходного потенциала [Текст] / М.А. Печенская // Проблемы развития территорий. – 2012. – № 4. – С. 83-95.

5. Поварова, А.И. Почему не растёт самообеспеченность бюджетов городских округов [Текст] / А.И. Поварова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 1. – C. 108-121.

6. Тележников, В.И. Финансовая самодостаточность – экономический базис развития местного самоуправления [Текст] / В.И. Тележников, Г.Д. Бирилло // Вестник Полоцкого государственного университета. – 2011. – № 6. – С. 67-71.

**Информация об авторе**

Микляева Ксения Алексеевна (Россия, г. Вологда) – аспирант, инженер-исследователь, ФГБУН ИСЭРТ РАН (160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а, e-mail: common@vscc.ac.ru).

**Miklyaeva K.A.**

**ACTUAL ASPECTS OF PROVIDING OF SELF-FINANCING OF DIFFERENT TYPES OF MUNICIPALITIES**

*The article analyzes the trends in the financial self-sufficiency of budgets of different types of municipalities on the materials of the Vologda region. Proposed activities that will help increase the level of self-financing of municipalities.*

*Key words: municipality, local government, local budget, dependence of subsidies, gratuitous receipts, self-financing.*

Miklyaeva Kseniya Alekseevna – graduate student, research engineer, ISEDT RAS (160014, Vologda, ul. Gorky, d. 56a, e-mail: common@vscc.ac.ru).

**Bibliographic list**

1. Dementieva, O.A.The main results of the first stage of the implementation of local self-government reform [Text] / О.А. Dementieva // Federalism. – 2007. – No. 3. – pp.123-134.

2. Ilyin, V.A. Methods to overcome the spatial socio-economic differentiation [Text] / V.A. Ilyin, Т.V. Uskova // Federalism. – 2012. – No. 3. – pp. 7-18.

3. Malinovskaya, O.V. Budgetary decentralization: the state and development features in the Russian Federation at the present stage [Text] / O.V. Malinovskaya, A.V. Brovkina // Finance and Credit. – 2012. – No 15 (495). – pp. 20-29.

4. Pechenskaya, M.A. The state of budgets of municipalities of different types and directions of increasing their income potential [Text] / М.А. Pechenskaya // Problems of territory's development. – 2012. – No 4. – pp. 83-95.

5. Povarova, A.I. Why the self-sufficiency of the budgets of urban districts does not increase [Text] / А.И. Povarova // Economic and social changes: facts, trends, forecast. – 2016. – No. 1. – pp. 108-121.

6. Telezhnikov, V.I. Financial self-sufficiency is an economic basis for the development of local self-government [Text] / V.I. Telezhnikov, G.D. Birillo // Bulletin of the Polotsk State. – 2011. – No. 6. – pp. 67-71.

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // КонсультантПлюс [↑](#footnote-ref-1)