

10.19. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рябова И.С., к.э.н.,
доцент кафедры «Финансы и кредит»

*Всероссийская государственная
налоговая академия Министерства финансов РФ*

В настоящей статье проводится критический анализ элементного состава муниципальных финансов, и на примере муниципалитетов Центрального федерального округа проводится исследование их структуры. Автором также рассматривается практика формирования муниципальных финансов в условиях финансового кризиса.

Муниципальные финансы представляют собой форму организации фондов – денежных средств, которые формируются и используются на уровне муниципального образования. В настоящее время выделяется ряд видов муниципальных образований:

- сельское поселение;
- городское поселение;
- муниципальный район;
- городской округ;
- внутригородская территория города федерального значения, – их насчитывается, по данным Федеральной службы государственной статистики, на начало 2010 г. 23 907 единицы.

При этом, несмотря на видовую дифференциацию, их финансы формируются по единым принципам: самостоятельности, государственной финансовой поддержки, гласности [4]. При этом муниципальные финансы обеспечивают экономическую основу местного самоуправления и на основании Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ст. 49, глава 8) данная экономическая основа состоит из двух элементов: средств местного бюджета и имущественных прав органов местного самоуправления.

В научной литературе в основном отражены те же элементы, но в более детальном изложении:

- средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;
- собственных средств муниципального образования, создаваемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);
- заемных средств или муниципального кредита.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» (ст. 50, глава 8) также выделяются собственные средства, в которые включают:

- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов;
- доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, которые зачисляются в местные бюджеты в соответствии с нормативами, закрепленными в Бюджетном кодексе РФ;
- безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- часть прибыли муниципальных организаций, остающейся после уплаты установленных налогов, сборов и других

обязательных платежей, а также часть доходов от оказания органами местного самоуправления и казенными муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- добровольные пожертвования;
- иные поступления.

Таким образом, к собственным относятся все источники, кроме заемных средств и муниципального кредита, если соотносить классификации между собой. По Бюджетному кодексу РФ к собственным доходам местного бюджета относятся налоговые, неналоговые доходы и доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций. Таким образом, по Бюджетному кодексу РФ часть финансов, входящих первый элемент, не будет являться собственными.

Однако, по нашему мнению, определение собственных доходов является довольно спорным.

Если рассматривать само значение слова «собственный», то, по Ожегову и Ушакову, это «принадлежащий кому-либо по праву собственности», т.е. с правом распоряжения. Распоряжение же трансфертами по сути, не принадлежит органам местного самоуправления, так как, как правило, выделение их носит целевой характер. Конечно, рассмотрение доходов местных бюджетом таким образом является единственно верным с позиции соблюдения принципов бюджетной системы и принципов формирования финансов муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», так как муниципальные финансы должны обеспечивать самостоятельность муниципального образования, что требует децентрализации бюджетной системы. Бюджетная система РФ, по нашему мнению, по данному признаку может характеризоваться двояко: с одной стороны, бюджетная система РФ, с точки зрения исполнения расходных обязательств, является децентрализованной, так как наблюдается значительная дифференциация расходных полномочий по уровням власти в соответствии с целесообразностью исполнения их на определенном уровне власти, с другой стороны, по принадлежности источников формирования доходов РФ является централизованным государством: в федеральном бюджете сконцентрировано по итогам 2009 г. порядка 54% доходов консолидированного бюджета РФ.

Если рассматривать источники формирования муниципальных финансов с точки зрения принадлежности органам местного самоуправления и правом распоряжения ими, то следует выделять доходы собственные и условно-собственные, что позволит, во-первых дифференцировать доходы с позиции доступности влияния на процесс их распределения со стороны органов местного самоуправления, во-вторых, не нарушать действующее законодательство РФ в части закрепленных в них принципах формирования муниципальных финансов. Под собственными доходами будут пониматься все доходы получаемые

В связи с этим целесообразно рассмотреть градацию доходов местного бюджета, которая отражена в бюджетной классификации операций сектора государственного управления. В данной классификации доходы делятся на:

- налоговые доходы;
- доходы от собственности;

- доходы от оказания платных услуг; суммы принудительного изъятия;
- безвозмездные поступления от бюджетов;
- страховые взносы на обязательное социальное страхование;
- доходы от операций с активами; прочие доходы.

Помимо этого в нормативно-правовой литературе кредит как источник муниципальных финансов не рассматривается, что является не вполне верным, по нашему мнению. Назначение муниципальных финансов – это финансовое обеспечение полномочий органов местного самоуправления, таким образом, муниципальный кредит также будет являться источником муниципальных финансов и должен рассматриваться в данном аспекте в классификации, при этом они будут являться привлеченными, так как случаи, в которых может быть привлечен для финансирования исполнения муниципальных обязательств муниципальный кредит, определены в Бюджетном кодексе РФ.

Таким образом, состав муниципальных финансов должна иметь следующий вид (рис. 1).

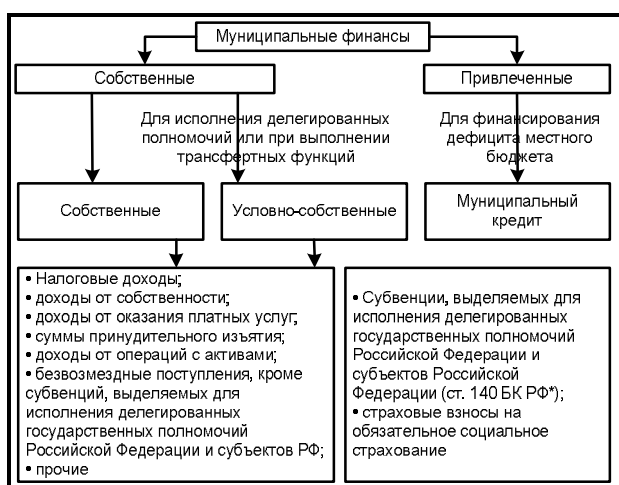


Рис. 1. Состав муниципальных финансов

Рассмотрение же структуры доходов бюджетов муниципальных образований за несколько последующих лет позволит сформировать представление о значимости различных источников в общей сумме доходов.

Таблица 1

**ДОХОДЫ КОНСОЛИДИРОВАННЫХ БЮДЖЕТОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПО
СУБЪЕКТАМ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО
ОКРУГА РФ В 2007-2009 гг.¹**

Показатель	Доходы всего	Налого- вые до- ходы	Ненало- говые до- ходы	Безвозмезд- ные перечисле- ния	%				
					2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.
Белгородская область	100	30,23278	6,980098	62,78712					
Брянская область	100	15,03135	11,74019	73,22847					
Воронежская область	100	30,29697	11,141	58,56202					
Калужская область	100	26,58343	10,68993	62,72663					

¹ Примечание: по Московской, Владимирской, Тверской, Орловской, Рязанской областям статистические данные представлены фрагментарно. Источник: расчеты на основе данных Федеральной службы государственной статистики.

Показатель	Доходы всего	Налого- вые до- ходы	Ненало- говые до- ходы	Безвозмезд- ные перечисле- ния
Костромская область	100	14,18479	5,46171	80,3535
Курская область	100	22,00873	2,155802	75,83547
Липецкая область	100	25,65781	4,851249	69,49095
Рязанская область	100	20,59538	5,351004	74,05361
Смоленская область	100	24,17813	19,46127	56,3606
Тамбовская область	100	51,59952	2,340317	46,06016
Тверская область	100	19,97678	11,93391	68,08932
Ярославская область	100	28,02253	10,4677	61,50977
2008 г.				
Белгородская область	100	21,22338	4,96596	73,81066
Брянская область	100	17,15099	3,166385	79,68262
Воронежская область	100	24,96006	9,069933	65,97001
Калужская область	100	26,31904	1,038022	72,64294
Костромская область	100	14,46206	8,394289	77,14365
Курская область	100	20,05853	5,190153	74,75132
Липецкая область	100	25,57806	7,83751	66,58443
Москва	100	35,83696	10,52573	53,63731
Орловская область	100	16,5936	36,33705	47,06935
Рязанская область	100	18,10935	5,264481	76,62617
Смоленская область	100	23,15208	18,88662	57,9613
Тамбовская область	100	18,96824	4,122478	76,90929
Тверская область	100	24,99798	15,15637	59,84565
Ярославская область	100	28,18693	11,30843	60,50464
2009 г.				
Белгородская область	100	19,24076	23,90418	56,85506
Брянская область	100	19,83462	11,37672	68,78866
Воронежская область	100	27,22202	34,62882	38,14916
Калужская область	100	29,02362	3,595187	67,38119
Костромская область	100	13,15588	29,4934	57,35072
Курская область	100	18,01284	28,76231	53,22484
Липецкая область	100	37,60653	1,389719	61,00375
Москва	100	29,23618	1,320981	69,44283
Орловская область	100	27,1226	38,80796	34,06943
Смоленская область	100	28,34838	31,15849	40,49313
Тамбовская область	100	13,37088	28,29747	58,33165
Тверская область	100	26,70255	43,89696	29,40049
Ярославская область	100	10,90788	10,69287	78,39925

В табл. 1 рассматривается структура доходов консолидированных местных бюджетов субъектов Центрального федерального округа РФ. Как видно из представленных данных, доля безвозмездных перечислений во всех субъектах велика, только в Тамбовской области она не достигает половины всех доходов местных бюджетов, по остальным бюджетам доля превышает 50%. Сравнительно мала доля неналоговых доходов, налоговые доходы варьируются от 15% до 50%.

Средние значения структурных составляющих доходов местных бюджетов по рассмотренным муниципальным образованиям представлены на рис. 2.

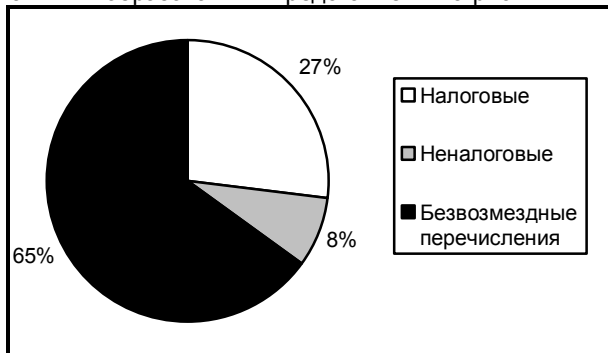


Рис. 2. Усредненная структура доходов местных бюджетов за 2007 г.

Как видно из данных табл. 1, в 2008 г. диапазон разброса налоговых доходов сократился и составил от 15% до 35%, при этом доля безвозмездных перечислений выросла по большинству местных бюджетов, доля же неналоговых доходов осталась также незначительной по всем субъектам, кроме Орловской области, в которой их доля превышает 36%. На рис. 3 представлена усредненная структура доходов местных бюджетов за 2008 г.

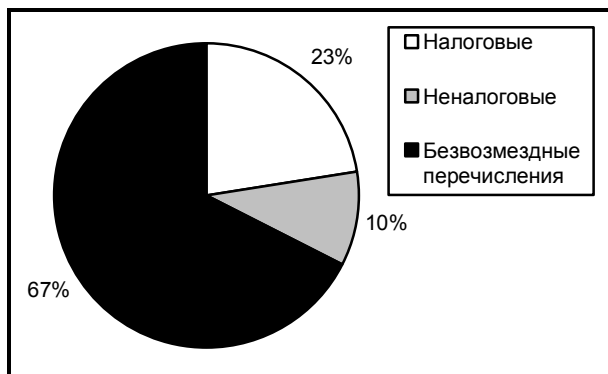


Рис. 3. Усредненная структура доходов местных бюджетов за 2008 г.

Как видно из рис. 3, доля неналоговых доходов в общей сумме доходов увеличилась на 2%, доля налоговых доходов сократилась и увеличилась доля безвозмездных перечислений.

Как видно из данных табл. 1, в 2009 г. в структуре доходов местных бюджетов преобладают безвозмездные перечисления, доли же налоговых и неналоговых доходов стали в большей степени соответствовать друг другу. На рис. 4 представлена усредненная структура доходов бюджета.

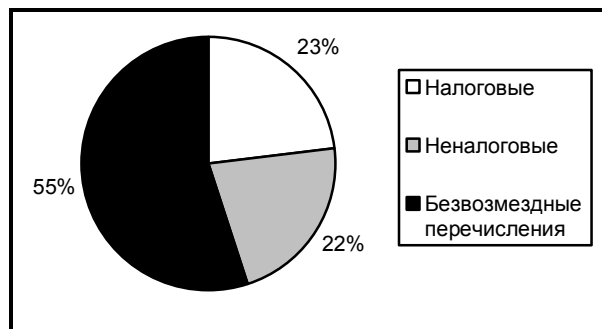


Рис. 4. Усредненная структура доходов местных бюджетов за 2009 г.

По рис. 4 видно, что структура доходов местных бюджетов несколько изменилась: практически сравнялись доли налоговых и неналоговых доходов, а доля безвозмездных перечислений сократилась.

Таблица 2

ДИНАМИКА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ СУБЪЕКТОВ ЦЕНТРАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА, ЕД.

Регион, муниципальные образования которого анализируются	2008/2007	2009/2008
Белгородская область	2,199175	1,551659
Брянская область	1,113886	1,04329
Воронежская область	1,483305	1,040274
Калужская область	0,978306	0,970238
Костромская область	1,236241	1,108574
Курская область	1,235167	1,132416
Липецкая область	1,056423	0,717763
Москва	нет данных	2,445983
Орловская область	нет данных	0,959116
Смоленская область	1,531229	1,144952
Тамбовская область	11,45237	1,018296
Тверская область	0,83993	1,364934
Ярославская область	1,214107	0,950734

Как видно из представленных данных, кризис оказал существенное влияние на муниципальные финансы, доходы бюджетов многих муниципальных образований сократились, однако, доходы местных бюджетов г. Москвы показали значительный прирост – в 144% по отношению к 2008 г. Подобный прирост произошел вследствие почти двукратного увеличения налоговых доходов и увеличения на 220% безвозмездных перечислений. Неналоговые доходы местных бюджетов данного региона за тот же период сократились. В силу того, что кризис достиг РФ к концу 2008 г., то отражение в муниципальных финансах он нашел только в 2009 г., заметим, что в докризисный период наблюдалось равномерное приращение доходов местных бюджетов в 30-35%, таким образом, можно констатировать, что кризис негативно повлиял на формирование муниципальных финансов, вследствие чего сократились доходы бюджетов муниципальных образований. Важным является то обстоятельство, что сократились в основном объемы безвозмездных перечислений.

Структура же муниципальных финансов определяет самостоятельность муниципального образования, поскольку доминирование первой или третьей группы источников, рассмотренных выше, рождает зависимость от государства или кредитных учреждений. Таким образом, можно определить, что зависимость муниципальных финансов от государства была сравнительно высо-

кой как в докризисный период, так и в условиях финансового кризиса, как такового ослабления этой зависимости не произошло, сокращения безвозмездных перечислений существенного не произошло (только в местных бюджетах Липецкой области доля их сократилась на 34%, в других муниципалитетах сокращение составило 1-2%, либо в большинстве случаев отмечался также незначительный прирост) даже при учете того, что доля их в структуре доходов сократилась, что произошло под влиянием роста других составляющих.

Следовательно, муниципальные финансы в настоящий момент характеризуются высокой зависимостью от трансфертного финансового обеспечения, при этом кризис не оказал существенного влияния на данную зависимость, которую можно характеризовать как устойчивую.

Поэтому органы местного самоуправления должны стремиться к наращиванию источников, отнесенных ко второй группе, что в большей степени актуализировал кризис. При этом источники и каналы, из и по которым поступают те или иные финансовые ресурсы, определяют возможности влияния на их объем со стороны властей муниципалитета.

Отметим, что в настоящее время собственные источники финансовых ресурсов муниципалитетов довольно ограничены и поступления от них в редком случае превышают 40%. Таким образом, оказывать действительное воздействие на процесс формирования доходной базы бюджета муниципалитета органы местного самоуправления могут оказывать только на эти условные 40%, так как остальная часть доходов представлена трансфертами из вышестоящих бюджетов.

Однако существенного влияния на налоговые доходы органы местного самоуправления оказать не могут, в основном имея рычаги воздействия только на их собираемость. В отношении же неналоговых доходов, формируемых в большей части за счет управления и извлечения дохода от использования муниципального имущества, можно констатировать, что органы местного самоуправления могут довольно эффективно воздействовать на них, однако не могут обеспечить за счет этого самообеспеченность местного бюджета.

При качественном воздействии на источники финансовых ресурсов с учетом их структуры, создании условий их укрепления возможным становится ослабить финансовую зависимость муниципальных властей от вышестоящих уровней власти, усилить экономическую базу муниципальных финансов.

Рябова Ирина Сергеевна

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Налоговый кодекс РФ [Электронный ресурс] : часть первая от 31 июля 1998 г. №146-ФЗ ; часть вторая от 5 авг. 2000 г. №117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об общих принципах организации местного самоуправления [Электронный ресурс] : федер. закон. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М., 2002.
5. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.

6. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
7. Федеральное казначейство [Электронный ресурс]. – <http://www.roskazna.ru>.

Ключевые слова

Муниципальное образование; местный бюджет; муниципальные финансы; собственные доходы местного бюджета.

РЕЦЕНЗИЯ

Муниципальные финансы выполняют важную роль в исполнении функций государства на уровне муниципального образования, для того, чтобы улучшить процесс исполнения данных обязательств в Российской Федерации была проведена муниципальная реформа, в ходе которой произошло окончательное детальное распределение и закрепление доходных и расходных полномочий на муниципальном уровне власти. Но это не решило проблему финансовой обеспеченности местных бюджетов и к снижению зависимости от трансфертного финансирования из федерального и регионального бюджета не привело. Помимо этого на муниципальные финансы большое влияние оказал экономический кризис, в результате которого сократились поступления по всем видам доходов местных бюджетов, а ведь именно местный бюджет, как определено автором, является выражением муниципальных финансов. В статье проведен анализ доходов местных бюджетов муниципальных образований субъектов РФ, входящих в состав Центрального федерального округа, в результате чего было выявлено, что зависимость от трансфертного финансирования не связана с экономическим кризисом, в условиях кризиса трансферты сократились, но при этом сократились и другие элементы муниципальных финансов. Этим определяется необходимость активизации работы по укреплению экономической основы муниципальных финансов, что позволит обеспечить самостоятельность муниципальных образований. В целом статья соответствует требованиям, предъявляемым к статьям, публикуемых в журналах, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

10.19. CURRENT STATE OF THE MUNICIPAL FINANCE OF THE CENTRAL FEDERAL DISTRICT OF THE RUSSIAN FEDERATION

I.S. Ryabova, Cand. Econ. Sci., the Senior Lecturer of Chair « Finance and Credit»

Tax academy of the Finance Ministry of the Russian Federation

In this article is carried out the critical analysis of element structure of the municipal finance, and on an example of municipalities of the Central federal district research is conducted their structure. The author also considers practice of formation of the municipal finance in the conditions of financial crisis.

Literature

1. A.M. Babich, L.N. Pavlova. The state and the municipal finance. M. 2002.
2. The budgetary code of the Russian Federation [the Electronic resource] Union of Right Forces «the Consultant – Plus».
3. www.gks.ru the Official site of Federal Agency of the state statistic.
4. www.minfin.ru the Official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation.
5. www.roskazna.ru the Official site of Federal Exchequer.
6. The federal law «About the general principles of the organisation of local government». [The Electronic resource] Union of Right Forces « the Consultant – Plus».
7. The tax code of the Russian Federation. [An electronic resource] Union of Right Forces « the Consultant – Plus».

Keywords

Municipal union; the local budget; the municipal finance;
own incomes of the local budget.