

УДК [1:316+352.075+336.02](470+571)(410)(045)

МАРЧЕВА Людмила Мариновна, старший преподаватель кафедры профессиональной лингводидактики института филологии и межкультурной коммуникации Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 7 научных публикаций, в т. ч. одного учебно-методического пособия

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ВЕЛИКОБРИТАНИИ

В статье рассмотрены принципы финансирования местного самоуправления в европейских странах и России, формирование и предназначение местных финансов. Приводятся базовые документы, определяющие функционирование органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере, анализируется реализация основных принципов финансирования МСУ в Великобритании и Российской Федерации, а также осмысливаются проблемы финансирования органов местного самоуправления в России и меры по их устранению в целях повышения эффективности работы МСУ в период реформирования.

Ключевые слова: *местное самоуправление, местные финансы, самостоятельность, налоговая гибкость.*

Европейская Хартия о местном самоуправлении является базовым документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. В ст. 9 прописаны общие принципы организации финансово-экономической самостоятельности МСУ:

– в рамках национальной экономической политики органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций;

– финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им Конституцией или законом полномочиям;

– часть финансовых средств органов местного самоуправления должна формироваться из местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом;

– финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов;

– защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для кор-

ректировки результатов – неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции¹.

Основные положения Европейской Хартии местного самоуправления рассматриваются в демократических странах как общие принципы, определяющие финансово-налоговую политику государств, и получают отражение в законодательных актах стран, подписавших данный документ.

Местные финансы предназначены для формирования местных бюджетов для регулирования хозяйственной деятельности, ее структуры, проведения социальных программ в интересах населения территории конкретного местного самоуправления. Механизм местного самоуправления может эффективно функционировать только при наличии достаточных материально-финансовых ресурсов, причем бюджет местного самоуправления в странах с рыночной экономикой должен быть самостоятельным. В России, как и в европейских странах, формирование и использование местных финансов законодательно основываются на этом принципе².

Сформировать самостоятельный бюджет местного самоуправления, учитывая потребности и возможности конкретной территории, возможно при разумном распределении налогов, что является непростой задачей даже для передовых европейских стран. Так, в Великобритании в 1990 году традиционный налог на проживание (domestic rate) был заменен на местный налог (community charge), выплачиваемый каждым взрослым гражданином, проживающим на данной территории. Это нововведение вызвало настоящий национальный скандал, в результате, в 1993 году этот налог был заменен на новый местный подушный налог (council tax), учитывающий количество проживающих и стоимость жилья³.

Финансы органов местного управления составляют важную часть общенациональной финансовой системы, хотя они и выступают

как ее обособленное звено. Несмотря на это, очевидна тесная взаимосвязь местных финансов с государственными. В Англии и России финансы местного самоуправления находятся под строгим государственным контролем.

Доходную часть местного бюджета в Англии, в основном, составляют неустойчивые налоги на собственность. Власти регламентируют их величину, и это влияние центра воспринимается местными сообществами как ограничение свободы местного самоуправления⁴. Однако местное самоуправление имеет право устанавливать собственные налоги и полностью контролирует свои финансы. Тема изменения местных налогов является одной из самых значимых в политической жизни Великобритании.

В России местный бюджет пополняется местными налогами и отчислениями от региональных и федеральных налогов, причем, местные налоги – это, прежде всего, земельный налог и налог на имущество физических лиц. При существующем налоговом и бюджетном законодательстве финансовая независимость и обеспеченность органов местного самоуправления ограничена, так как перечень налоговых источников местных бюджетов невелик. С.В. Нарутто приводит такие данные Минфина России: муниципальный бюджет наполняется местными налогами всего на 12,2 %, почти 80 % земли в России относится к федеральной собственности, следовательно, от земельного налога весомого и стабильного дохода муниципалитеты получить не могут⁵. Экономические реформы и реформа местного самоуправления привели к тому, что муниципалитеты были лишены имущества, в том числе недвижимого, необходимого для поддержки предпринимательской деятельности, в ведении местного самоуправления оказалась муниципальная собственность, не способная приносить достаточный доход в местный бюджет, причем именно она является основным источником дохода⁶. Таким образом декларативно объявив МСУ самостоятельным, государство фактически поставило его в полную зависимость от помощи государственной власти. В такой ситуации у мун-

ципалитетов нет никакого стимула самостоятельно искать возможности пополнить местный бюджет, к тому же получается, что муниципалитеты слабо зависят от социального и экономического потенциала местного сообщества, а это еще больше подталкивает их к огосударствлению.

В докладе Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год» отмечено: «Эффективной работе местных властей мешает целый ряд препятствий, важнейшим из которых является слабая ресурсная база МСУ и, в первую очередь, низкий уровень собственных доходов местных бюджетов <...>. При этом перечень налогов, поступающих в муниципальные бюджеты, слабо зависит от развития экономической активности на территории, не стимулирует местные власти к поддержке малого бизнеса и инновационных производств. 98 % муниципалитетов в России являются дотационными»⁷. Такое положение вызывает у местных властей иждивенческие настроения, что ведет к снижению авторитета местной власти в глазах населения.

Кроме этого органы государственной власти РФ и ее субъектов, призванные согласно ст. 4 и 5 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечить гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления, должны осуществлять государственную финансовую поддержку муниципальных образований⁸. Финансовые средства местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям по решению вопросов местного значения, предоставленным муниципальным образованиям Конституцией РФ и федеральными законами субъектов РФ. Но часто органам местного самоуправления приходится решать вопросы административного характера без финансовых гарантий со стороны государства. Соразмерность полномочий по решению социальных вопросов и финансовое обеспечение МСУ совершенно не соблюдается, что в действительности является прямым нарушением законодательства.

В Великобритании в ходе реформ не было коренного преобразования системы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления в последний раз значительно изменялись в XIX веке. В настоящее время в английском обществе активно проводится в жизнь идея считать функции МСУ услугами, которые власти оказывают населению. В ходе модернизации удалось повысить эффективность и законность местного самоуправления, но не удалось увеличить доходы⁹. Понимая финансовые затруднения, которые испытывают органы местного управления, центральное правительство взяло на себя контроль за здравоохранением, некоторыми аспектами деятельности полиции, вопросами водо- и землепользования. Государственные трансферты направляются на покрытие разницы между предполагаемыми расходами и доходами от местных финансовых источников, это обеспечивается основной дотацией – грантом поддержки доходов (Revenue Support Grant). Но механизм выравнивания уровня бюджетной обеспеченности не является приоритетом, основную роль здесь играют собственные доходы местных бюджетов.

В России традиционно сначала наполняются вышестоящие бюджеты, а затем в виде трансфертов спускаются в нижестоящие, при этом на местном уровне остается меньше половины собственных доходов. В этих условиях неизбежна централизация власти, и, следовательно, понижение самостоятельности местного самоуправления на уровне субъектов Федерации, которые находятся в постоянном финансовом дисбалансе. Однако в настоящее время эта ситуация не является особо значимой в политических дебатах.

Россия подписала Европейскую Хартию о местном самоуправлении в 1996 году, новый закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№131-ФЗ от 6 октября 2003 года), которому она послужила основой, вступил в силу 1 января 2006 года. На данный момент мы видим, что органы местного самоуправления не имеют достаточно средств для финансирования всех

полномочий, переданных им государством, а значит, их полномочия и финансовые средства не соразмерны. Местные власти имеют право устанавливать налоги и сборы, однако не могут самостоятельно воспользоваться ими в полной мере, так как бюджет перераспределяется «наверху». Гибкость финансовых систем, на которых основывается средства МСУ, не достаточно развита в силу общего состояния российской экономики. Хронически дотационные регионы не могут не зависеть от центра и правящей партии.

Решить эти проблемы может развитие собственной налоговой базы местных бюджетов, и передача им на долговременной основе части

федеральных и региональных налогов. Эти меры позволят обеспечить стабильность и предсказуемость доходов местных бюджетов, что, в свою очередь, поможет увеличить самостоятельность органов местного самоуправления. Эффективная работа местного самоуправления, особенно в период его реформирования, невозможна без такого социально-экономического и морального климата, при котором каждый житель может считать местное самоуправление своей властью, ощущать себя участником принятия конкретных решений, осознавать, что от его действий, зависит жизнедеятельность местного сообщества.

Примечания

¹ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=20361>.

² Федеральный закон о финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации. Принят ГД ФС РФ 10.09.1997 г. // Рос. газ. 1997. № 189.

³ *Старцев Я.Ю.* Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. URL: http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch15_all.html.

⁴ *Gough R.* With a Little Help From Our Friends. International Lessons for English Local Government. Local Government Association. Localis. 2009.

⁵ *Нарутто С.В.* Местный бюджет – доходы муниципальных образований. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/36-01.php>.

⁶ *Анимица Е., Тертышный А.* Финансово-экономическая основа местного самоуправления // Управленческое консультирование. 1999. № 3. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/1999/n03/s99-3-02.html>.

⁷ Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М., 2010. URL: <http://www.oprf.ru/files/2010-PROJECT-201210.doc>.

⁸ Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принят ГД ФС РФ 16.09.2003 г. // Рос. газ. 2003. № 3.

⁹ *Sullivan H.* Local Government Reform in Great Britain // Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. 2002.

Marcheva Liudmila Marinovna

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Philology and Cross-Cultural Communication

SELF-GOVERNMENT FINANCING PROBLEMS IN RUSSIA AND GREAT BRITAIN

The article considers the principles of local self-government financing in European countries and Russia as well as formation and purpose of local finances. Basic documents defining the functioning of local self-government bodies in the sphere of economy and finance are cited. Implementation

of the basic principles of local self-government financing in the United Kingdom and Russian Federation is analyzed. Problems of local self-government financing in Russia and measures to resolve them in order to improve the efficiency of local self-government during the reform process are conceptualized.

Key words: *local self-government, local finances, independence, tax flexibility.*

Контактная информация:

e-mail: traptrap@yandex.ru

Рецензент – *Дрегалю А.А.*, доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой государственного, муниципального управления и менеджмента института экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова