

УДК 336.1:352(571.17)

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА****Раст Д.В.***ФБОУ ВПО «Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева»,
Кемерово, e-mail: rastdv@mail.ru*

В данной статье представлены теоретические основы формирования местных финансов, выявлена их роль в развитии местного самоуправления. Автором уточнено понятие местных финансов и их роль в решении вопросов местного значения. Проанализирована практика формирования местных финансов Кемеровской области. В заключении предлагаются возможные решения, которые позволят улучшить процесс формирования местных финансов муниципальных образований.

Ключевые слова: местные финансы, муниципальные образования, местные бюджеты, налоговая политика, собственные доходы

**PROBLEMS OF FORMATION OF LOCAL FINANCE MUNICIPALITIES
OF THE REGION****Rast D.V.***Kuzbass State Technical University named T.F. Gorbachev, Kemerovo, e-mail: rastdv@mail.ru*

Theoretical bases of formation of local finance are presented in this article, their role in development of local government is revealed. The author specified concept of local finance and their role of the solution of questions of local value. Practice of formation of local finance of the Kemerovo region is analysed. In the conclusion possible solutions which will allow to improve process of formation of local finance of municipalities are proposed.

Keywords: local finance, municipalities, local budgets, tax policy, own income

Экономической основой местного самоуправления, наряду с государственным имуществом, переданным в управление муниципалитетам, являются местные финансы. В совокупности с объектами муниципальной собственности они способствуют функционированию и развитию инфраструктуры муниципального образования. С точки зрения существующего законодательства, местные финансы не являются составной частью государственного бюджета и относительно самостоятельны в рамках взаимоотношений между региональными и местными органами.

В соответствии с законодательством, регулирующим деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации, финансовую основу органов муниципальной власти представляют их бюджеты. Предоставленные органам муниципальной власти имущественные и финансовые права, предоставляют им возможность формировать, утверждать и исполнять свои бюджеты, а также распоряжаться предприятиями, переданными в их ведение и получать доходы от их деятельности.

Через местные бюджеты до населения доводятся конечные результаты производства, распределяются общественные фонды потребления между отдельными группками населения. Из местных бюд-

жетов, в первую очередь финансируются: местная и пищевая промышленность; коммунальное хозяйство; объемы продукции и услуги; в целом развитие отраслей промышленности являющихся основой обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Целью данного исследования является изучение теоретических основ формирования местных финансов и практика формирования их в Кемеровской области.

Для реализации поставленной цели были использованы методы сравнительного анализа, статистические методы.

**Теоретические аспекты формирования
местных финансов муниципальных
образований**

Местные финансы или финансы местных (муниципальных) образований органов управления являются важным составляющим звеном финансовой государственной системы. К местным финансам относятся финансы сельских и городских поселков, городов и районов, общин и округов. В ряде стран, в соответствии с национальными особенностями территориального устройства, к местным финансам относятся финансы графств и областей. В Российской Федерации более 12 тыс. муниципальных образований имеют утвержденный статус.

Однако примерно лишь половина из них (около 6 тысяч) имеет самостоятельный бюджет [2]. В Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления Российской Федерации» «местные финансы» определяются как средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансы [6]. По нашему мнению, данное определение не позволяет раскрыть сущность, признаки и особенности местных финансов.

К предметам ведения местного самоуправления в рамках территории муниципального образования отнесен ряд вопросов местного значения. Прежде всего, это принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, распоряжение местными финансами, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения. Местные органы власти ведают также комплексом социально-экономических проблем, развитием муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечением санитарного благополучия населения. В их ведении находится организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью. Планировка и застройка территорий муниципальных образований, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, контроль за использованием земель, водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации, снабжения топливом - все это проблемы местного самоуправления. К этому необходимо добавить муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения, благоустройство и озеленение территории муниципальных образований, утилизацию и переработку бытовых отходов, организацию транспортного обслуживания и обеспечение населения услугами связи, создание условий для развития тор-

говли, общественного питания, бытового обслуживания, спорта. Большое место занимают вопросы культуры, работы средств массовой информации, организации занятости населения и социальной поддержки нуждающихся, охраны окружающей среды и многое другое [1].

В связи с этим, необходимо уточнить понятие местных финансов, их роль в решении социально-экономического развития муниципальных образований, особенно на уровне сельских поселений. По нашему мнению, *муниципальные финансы следует рассматривать как экономические отношения, возникающие в процессе формирования, последующего распределения и рационального использования денежных средств для решения вопросов местного значения.*

Муниципальная составляющая местных финансов определяется тем, что ответственность по решению вопросов местного значения ложится на органы местного самоуправления, действующие от имени населения муниципального образования, осуществляющие права собственника в отношении местных финансов и выполняющие свои функции исключительно из собственных источников, независимо от других источников средств. Функционирование местных финансов сопровождается реальным движением денежных средств в форме доходов, отчислений и поступлений, которыми может распоряжаться орган местного самоуправления.

Основным источником местных финансов являются налоги, представляющие собой доходную часть бюджета любого уровня. Доходную часть бюджета муниципального образования, в соответствии с существующим законодательством, составляют налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления из вышестоящих уровней бюджета на выравнивания бюджетной обеспеченности функционирования органов местного самоуправления.

Следует отметить, что действующая система аккумуляции бюджетов муниципальных образований характеризуется сокращением количества местных налоговых платежей. К ним отнесены налоги, имеющие низкую собираемость [7], что привело к значительным потерям налоговых поступлений и резкому снижению собственных доходов в обеспечении самостоятельности местных бюджетов.

Используемая в настоящий период методика применения системы единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов на местный уровень не учитывает существующую дифференциацию экономического и налогового потенциала территорий [4].

Кроме того, постоянная нехватка средств становится центральной проблемой при реализации конституционного принципа независимости местного самоуправления от органов государственной власти, поскольку местное самоуправление в большей части экономически столь маломощно, что неспособно реально влиять на положение дел на местах [3].

Практика формирования местных бюджетов в Кемеровской области

Примером, подтверждающим сложившиеся проблемы в развитии местного самоуправления, является Кемеровская область. Высокое неравенство экономических потенциалов, профицитный бюджет муниципальных образований с интенсивно развивающимися угольными предприятиями и дефицит бюджета в остальных муници-

пальных образованиях, характерны для региона.

В соответствии со статистическими данными, в 2013 году, только в Краснобродском городском округе, Беловском и Прокопьевском муниципальных районах бюджеты сформированы с профицитом. Остальные муниципальные образования дотационны, в той или иной мере [6].

Местные бюджеты Кемеровской области в большей степени формируются за счет безвозмездных поступлений от вышестоящих бюджетов бюджетной системы РФ.

Следует отметить, что удельный вес таких поступлений в виде межбюджетных трансфертов в консолидированных муниципальных бюджетах в среднем по области составляют: для городских округов – 59,9–65%; муниципальных районов в пределах 75–80%; сельских поселений – 41,2–55%, в разные годы.

По данным Главного финансового управления Кемеровской области уровень дотационности бюджетов муниципальных образований Кемеровской области за 2009–2013 гг. представлены в табл. 1.

Таблица 1
Уровень дотационности бюджетов муниципальных образований Кемеровской области за 2009–2013 гг., млн. руб.

Годы	Показатели	Типы муниципальных образований		
		Городские округа	Муниципальные районы	Сельские и городские поселения
2009	Доходы, всего	58050,4	16574,9	3429,9
	Безвозмездные поступления	37643,5	13227,3	1791,5
	Уровень дотационности, %	65	80	52
2010	Доходы, всего	63839,3	19193,3	4834,1
	Безвозмездные поступления	40588,3	15172,7	2676,3
	Уровень дотационности, %	64	79	55
2011	Доходы, всего	70929,5	21886,9	5493,6
	Безвозмездные поступления	46195,5	17324,6	2987,3
	Уровень дотационности, %	65,2	79,2	53,4
2012	Доходы, всего	66301,6	22184,9	5311,9
	Безвозмездные поступления	41553,7	17487,6	2469,5
	Уровень дотационности, %	62,7	78,8	46,4
2013	Доходы, всего	58013,9	31901,7	4987,4
	Безвозмездные поступления	34205,2	23858,0	2054,8
	Уровень дотационности, %	59,9	74,8	41,2

Источники: Данные Главного финансового управления Кемеровской области.

Таблица 2
Уровень обеспеченности муниципальных образований Кемеровской области собственными доходами в 2013 год, млн. руб.

№ п/п	Городские округа			Муниципальные районы				
		доходы, всего	в т.ч. собственные	% обеспеченности		доходы, всего	в т.ч. собственные	% обеспеченности
1	Анжеро-Судженский	2872,1	578,5	20,1	Беловский	1363,8	690,7	50,6
2	Беловский	3964,0	1418,7	35,8	Гурьевский	1510,4	344,8	22,8
3	Березовский	1362,5	324,9	23,8	Ижморский	529,0	91,2	17,2
4	Калтанский	965,1	295,2	30,6	Кемеровский	2221,2	732,6	32,9
5	Кемеровский	15431,6	6757,5	43,8	Крапивинский	1093,9	191,1	17,5
6	Киселевский	3039,1	1303,5	42,8	Мариинский	1870,8	384,4	20,5
7	Ленинск-Кузнецкий	3938,4	1065,5	27,0	Ленинск-Кузнецкий	851,2	290,5	34,1
8	Междуреченский	3999,1	1964,9	57,8	Новокузнецкий	3016,3	11820,4	60,3
9	Мысковский	1274,3	544,3	42,7	Прокопьевский	2738,1	14354,7	52,4
10	Новокузнецкий	15622,1	6243,7	39,9	Промышленновский	1747,0	288,5	10,8
11	Осинниковский	1502,3	391,3	26,0	Таштагольский	2543,4	528,8	19,5
12	Прокопьевский	5102,2	1488,3	29,2	Тисульский	953,6	185,8	19,5
13	Полысаевский	1180,9	286,7	24,3	Топкинский	2036,8	372,0	18,3
14	Тайгинский	773,0	182,5	23,6	Тяжинский	1067,9	150,9	14,1
15	Юргинский	2229,4	630,4	28,3	Чебулинский	544,1	93,5	17,2
16	Краснобродский	460,8	312,8	67,9	Юргинский	717,6	98,4	13,7
17					Яйский	902,1	152,1	16,9
18					Яшкинский	1110,4	192,2	17,3
	Итого:	58013,9	23788,7	41,0	Итого:	31901,7	8043,7	25,2

Причиной этому является то обстоятельство, что законодательно закрепленные налоги за муниципальными районами в большей степени работают на сельские поселения. Например, земли практически все находятся в сельских поселениях и, следовательно, земельный налог также принадлежит им. Незначительная доля налога на имущество физических лиц не оказывает существенного влияния на собственные доходы муниципальных районов. В данном случае, районные бюджеты остаются практически без закрепленных налогов, и их объем складывается исключительно за счет поступлений от регулируемых налогов.

Проведя анализ бюджетной обеспеченности городских округов и муниципальных районов, выявлено их значительное неравенство (табл. 2).

Как показывают данные табл. 2, более высокая обеспеченность у городских округов по сравнению с муниципальными районами. Произошло это вследствие того, что муници-

пальные районы оказались без налогооблагаемой базы (земля, имущество физических лиц находится, в основном, у поселений).

Кроме того, муниципальные районы в большей степени имели неналоговые платежи от аренды земель, которую арендовали угольные предприятия. За последние годы угольные предприятия интенсивно выкупили земельные участки под развитие производства. По существующему положению, арендная плата за использование земельных участков на порядок выше земельного налога, так как она устанавливалась исходя из кадастровой оценки земли – нижний предел арендной платы. Верхний предел законодательством не ограничен. За счет этого, муниципальные районы могли позволить устанавливать ставки арендных платежей выше ставки земельного налога [5].

Заключение

Подводя итог вышеизложенному, сделаем вывод, что существующая налоговая

политика, характер и механизм функционирования налоговой системы, являются одним из важных факторов, оказывающих влияние на основные макроэкономические показатели деятельности органов местного самоуправления. Налоговые инструменты в процессе регулирования и социального выравнивания, обеспечивают согласование различных социально-экономических структур общества, государства и населения. Изъятие части получаемого дохода в виде налогов напрямую влияют на экономические процессы хозяйствующих структур в рыночных условиях. Современное использование налоговых инструментов в качестве регулятора рыночных процессов тормозится несовершенством существующей системы налоговых отношений.

Для решения проблем в формировании местных бюджетов, на наш взгляд, следует пересмотреть налоговую систему в сторону увеличения закрепленных за местным самоуправлением числа налогов. Улучшением бюджетной обеспеченности муниципальных образований может послужить закрепление за ними транспортного налога. В соответствии с закрепленными полномочиями, содержание и строительство транспортных инженерных сооружений в границах поселений, муниципальных районов, городских округов, за исключением дорог общего пользования федерального и регионального значения, являются сферой деятельности поселений, муниципальных районов, городских округов, соответственно.

Развитие имущественного налогообложения с точки зрения повышения доходов муниципальных бюджетов имеет реальные перспективы. Было бы оправданным, долю налога на имущество организаций закрепить за местными бюджетами. Так как организации практически повсеместно используют дороги, коммунальные услуги, и в целом местную инфраструктуру, то и налоги, поступающие от их имущества, должны поступать в местные бюджеты. Специалисты оценивают, что передача на уровень муниципалитетов 25% доходов от налога на имущество организаций увеличила бы налоговые доходы местных бюджетов на 35%.

Таким образом, главная роль местных бюджетов состоит в том, чтобы создать достаточную финансовую базу для функцио-

нирования органов местного самоуправления, которая позволит осуществлять:

1. Формирование местных бюджетов, аккумулирование в них финансовых ресурсов, которые дадут возможность органам местного самоуправления проявлять определенную финансово-хозяйственную самостоятельность в расходовании средств на социально-экономическое развитие.

2. Местные бюджеты позволяют осуществлять выравнивание диспропорций в экономическом и социальном развитии территорий.

3. Имея в распоряжении достаточные объемы финансовых средств, органы местного самоуправления могут изменять нормативы финансовых затрат на оказание муниципальных услуг в учреждениях непромышленной сферы (школах, больницах и др.) путем их увеличения или уменьшения.

4. Органы местного самоуправления, концентрируя в местных бюджетах часть финансовых ресурсов, могут централизованно направлять часть их на решение стратегического развития своих территорий и приоритетных отраслей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебник. – М.: ЮНИТИ, 2013. – 686 с.
2. Барский А. Финансовая база местного самоуправления // Вопросы экономики. – 2013. – № 5. – С. 28–33.
3. Косинский П.Д. Состояние и перспективы реализации реформы местного самоуправления в Кемеровской области // Федерализм. – 2007. – С. 135–146.
4. Меркурьев В.В., Косинский П.Д., Чупрякова А.Г. Налоговая составляющая деятельности местного самоуправления: региональный аспект // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2012. – № 4(32).
5. Муниципальный менеджмент: системный подход / П.Д. Косинский, А.Г. Чупрякова, В.В. Меркурьев. – М.: Институт исследования товаропродвижения и конъюнктуры оптового рынка, 2014. – С. 129–130.
6. Муниципальные образования Кузбасса: Стат. Сборник / Кемеровостат – Кемерово, 2014. – 177 с.
7. Косинский П.Д., Меркурьев В.В., Чупрякова А.Г. Налоговая составляющая деятельности местного самоуправления: региональный аспект // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2012. – № 4(32).
8. Федеральный Закон № 126-ФЗ от 25.09.1997 года «О финансовых основах местного самоуправления Российской Федерации».
9. Чупрякова А.Г. Проблемы финансового обеспечения деятельности местного самоуправления региона: пути решения // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2014. – № 3(59) Т. 1. – С. 253–257.