УДК 352

Овакимян М.А., Кислицкая Н.А.

Средства самообложения граждан как источник формирования местных бюджетов

В статье обоснована необходимость развития новой модели местного самоуправления с эффективными и достаточными источниками формирования местных бюджетов с активным участием местного сообщества. Авторы полагают, что средства самообложения граждан должны в перспективе стать действенным институциональным и инфраструктурным элементом местного самоуправления, а партнерство, доверие и инициатива местного сообщества в решении вопросов местного значения – основой конкурентности и эффективности муниципальных образований в России.

Ключевые слова: самообложение граждан, местный бюджет, местное самоуправление, вопросы местного значения, муниципальные финансы, финансовая основа местного самоуправления, местное сообщество, местная власть, участие граждан в местном самоуправлении, эффективность.

В России началась новая большая реформа местного самоуправления, при этом нельзя говорить и о том, что предыдущая реформа уже завершилась и достигла существенных результатов, По сути, предлагается реформировать реформу. Преобразование местного самоуправления связано с реализацией глобальной цели – экономического роста страны, которое должно начаться с «малых» инициатив в муниципальных образованиях, начиная с самого низового уровня, т.е. с поселений. Следует также ожидать бюджетной и налоговой реформ для наполнения финансовыми средствами местных бюджетов, расширения полномочий под обновляемую финансовую основу, создания стимулов и механизмов межмуниципального сотрудничества с целью решения наиболее сложных вопросов местного значения [1, с. 24-25].

В современной России подавляющее большинство представителей местного самоуправления любого уровня и с любым территориальным потенциалом своей главной проблемой назовет нехватку средств. Связано это с существующей моделью межбюджетных отношений и бюджетной централизацией, что лишает органы местного самоуправления какой-либо самостоятельности в формировании бюджетов и исполнении своих полномочий. Проблема, прежде всего, кроется в неэффективном Бюджетном кодексе и межбюджетной распределительной системе. Федеральная власть оставляет муниципальным образованиям минимальные средства и заставляет жить в неведении, какие средства, под какие полномочия система выделит, а какие полномочия останутся недофинансированными [2, с. 90-91].

Еще одним искусственным ограничением, которое заложил Федеральный закон № 131-ФЗ [3], является сотрудничество муниципальных образований в решении вопросов межмуниципального характера или наиболее амбициозных задач с существенным межмуниципальным эффектом. К сожалению, межбюджетная распределительная система подразумевает движение денег только по вертикали.

Межмуниципальное сотрудничество - признак нового качества местного самоуправления, отражающий способность муниципальных образований на началах координации и тесного взаимодействия решать общие проблемы. Такое сотрудничество обеспечивает укрепление и расширение объективно складывающихся связей между муниципальными образованиями и в то же время позволяет им сохранить самостоятельность. Самостоятельность не означает их абсолютно автономного существования, а требует лишь более эффективных, хотя и более сложных, процессов согласования и учета интересов каждой муниципально-территориальной единицы при выработке и реализации решений [4, с. 30 – 34].

Актуальность решаемых проблем подтверждается и Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 310, которым утверждена государственная программа «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации». Её основной целью является обеспечение равных условий для устойчивого исполнения расходных обязательств и повышения качества управления муниципальными финансами, совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы, сбалансированность местных бюджетов и повышение эффективности управления муниципальными финансами [5].

В сфере реформирования местного самоуправления необходимо решить как политическую задачу – обеспечение реального самоуправления местных сообществ и преодоление возникших разрывов между гражданским обществом и местными элитами, так и экономическую задачу – по созданию условий для развития территорий и включения органов местного самоуправления в процессы стимулирования экономического роста на принципе субсидиарности [2, с. 90-91].

Современная необустроенность российской муниципальной жизни связана с развалом инфраструктуры, проблемами в ЖКХ, деградацией социальной жизни в сельских поселениях и районах, неспособностью власти укрепить и защитить местное самоуправление, которое при финансовом дефиците расписалось в своем бессилии.

Основной проблемой, по нашему мнению, остается слабая научная обоснованность проводимой реформы. Исследовательский этап не выявил главного – заинтересованности населения в данной реформе и новых эффективных технологий ее повышения в решении вопросов местного значения самостоятельно и под свою ответственность.

Проблемы реформирования местного самоуправления, в том числе и вопросах бюджетного обеспечения, достаточности средств для решения вопросов местного значения глубоко исследованы в работах современных зарубежных авторов Алле М., Берра Х., Гольдмана М., Маркварта Э., Милля Д.С., Элерса Д., Стиглица Д.Ю. и российских ученых Алимурзаева Г.Н., Барцица И.Н., Емельянова Н.А., Игнатова В.Г., Игнатовой Т.В., Кутафина О.Е., Кюрджиева С.П., Пешина Л.Н., Широкова А.Н., Фадеева В.И. и др.

Указанные выше авторы анализируют традиционные проблемы развития местного самоуправления и его финансово-экономической основы, предлагают инновационные методы их решения. Как известно и российская, и международная практика подтверждают тезис о том, что местное самоуправление должно иметь право на достаточную для осуществления своих функций и полномочий экономическую и финансовую основу.

Раскрывая традиции развития местного самоуправления в России отметим, что оно никогда не обладало достаточными ресурсами для решения вопросов местного значения. Очень часто ресурсы привлекались местным населением и для решения местных проблем, и для обеспечения полномочий государственной власти.

Являясь одним из наиболее больных вопросов, муниципальные (местные) финансы находятся в центре внимания муниципальных органов власти. Местные финансы представляют собой систему денежных отношений, возникающих в связи с формированием доходов и фондов денежных средств у местных органов власти и использованием их на экономическое и социальное развитие муниципальных образований [6].

Наиболее сложным вопросом формирования местных бюджетов как основного элемента местных финансов является достаточность «собственных доходов (ресурсов)» муниципалитета.

Трактовка в российском законодательстве понятия «собственные доходы» отличается от трактовки этого понятия, принятого в международной практике местного самоуправления. В Рекомендациях седьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы дается следующее определение «собственных ресурсов»: «Термин «собственные ресурсы»

означает финансовые средства, получаемые в результате принятия местными органами власти самостоятельных решений; они могут распоряжаться ими по своему усмотрению, а если речь идет о налогах, они сами могут устанавливать ставки в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя...». Опираясь на такое толкование «собственных ресурсов», к собственным доходам местных бюджетов в России можно отнести лишь местные налоги и сборы, средства самообложения граждан, доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, часть прибыли муниципальных предприятий и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, добровольные пожертвования [7, с. 5 – 16.].

Самым, по нашему мнению, опасным препятствием для развития самоуправления является синдром провинциальности и иждивенчества (непрозрачности, безальтернативности в развитии, неэффективной внутренней и внешней коммуникации, консерватизм мышления, лености, апатичности и т.д.), без преодоления которых все усилия по становлению эффективного местного самоуправления будут напрасны. Предусмотренные законодателем формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, которые, по мнению государства, позволяют приблизить власть к населению, редко могут быть реализованы на практике. Исключением не является и институт «самообложения граждан».

Статьей 55 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что средства самообложения граждан относятся к собственным доходам местных бюджетов [3].

Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен (ст. 56 Закона № 131-ФЗ).

Средства самообложения могут вводиться и использоваться для решения вопросов по благоустройству и озеленению территории муниципального образованию, сбору и вывозу бытовых отходов и мусора, благоустройству мест массового отдыха населения, охраны и сохранения памятников истории и культуры местного значения, электро-, тепло-, газо- и водоснабжению населения, водоотведению, снабжению населения топливом, строительству и содержанию автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных сооружений и других вопросов местного значения, предусмотренных ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ.

В соответствии с целевой направленностью средств самообложения, добровольных взносов и пожертвований допускается изъятие из принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов: решением о бюджете может быть предусмотрена увязка расходов бюджета с доходами в виде средств самообложения. Кроме того, самообложение имеет ограниченный круг плательщиков, по определенной территории (в границах соответствующего муниципального образования, по решению жителей которого оно установлено).

Наличие конкретной узконаправленной цели одновременно является гарантией разовости самообложения. Незаконным может быть признано самообложение, при введении которого цель носит абстрактный характер и не была сформулирована четко. Кроме того, возникает вопрос о правомерности установления в нормативных актах муниципальных образований примерного перечня мероприятий и целей, на которые могут расходоваться средства самообложения граждан. Внесение средств самообложения не может быть квалифицировано как безвозмездное в отличие от пожертвований, хотя степень выгод каждого жителя от разрешения конкретного вопроса местного значения будет различной [8, с. 2 – 7].

По информации, полученной из Министерства финансов Российской Федерации, в 2011 году из субъектов Российской Федерации наибольшие суммы средств, привлеченных

в результате введения самообложения граждан, получены в Кировской области (15 млн рублей по 220 муниципальным образованиям), Республике Башкортостан (10 млн рублей по 21 муниципальному образованию), Липецкой области (6 млн рублей по 92 муниципальным образованиям), Алтайском крае (5 млн рублей в 119 муниципальных образований), Калужской области (4,7 млн рублей по 90 муниципальным образованиям) и Ростовской области (1 млн рублей по 24 муниципальным образованиям) [9].

Несмотря на достижения отдельных регионов в рассматриваемой сфере, в целом по Российской Федерации самообложение не получило должного распространения ввиду целого перечня проблем как организационного, так и финансового свойства. Аккумулирование межбюджетных трансфертов, прежде всего дотаций и субсидий, на уровне муниципального района влечет проблему их неравномерного распределения между поселениями, зачастую зависящего от степени управляемости ими со стороны муниципального района. Сложившаяся практика добровольно-принудительной передачи полномочий с поселенческого на районный уровень, обусловленная в первую очередь не «проблемой отсутствия кадров», а отсутствием собственных денежных средств на их реализацию, лишает поселения соответствующей части дотаций, оставляя их в бюджете муниципального района [4, с. 30 – 34].

В силу недостаточной имущественной обеспеченности невелики объемы неналоговых доходов поселений от использования имущества, находящегося в их собственности. Так, доля неналоговых доходов поселений составляет 11,9% от общего объема неналоговых доходов всех муниципальных образований, в то время как доля неналоговых доходов муниципальных районов – 23,6%. В муниципальных районах сосредоточено и большинство муниципальных унитарных предприятий. По данным Федеральной службы государственной статистики, муниципальные районы являются учредителями 6453, а сельские поселения - 2728 муниципальных унитарных предприятий [10].

Бесспорно, решать перечисленные задачи необходимо. Но при этом нельзя не отметить, что основой развития местного самоуправления должна стать, прежде всего, его финансово-экономическая составляющая. Рост экономической базы муниципальных образований должен опережать экономический рост государства, доходы муниципальных образований должны расти быстрее, чем доходы государства. Только при этих условиях местное самоуправление перестанет быть «иждивенцем», распределяющим собственные средства непрозрачно и неэффективно, только в этом случае и у населения появится реальная заинтересованность в управлении местными делами. На наш взгляд, существенным стимулом для развития данного инструмента в российских регионах может стать механизм софинансирования из вышестоящего бюджета, уже используемый отдельными субъектами РФ. Так, в Кировской области софинансирование самообложения производилось в 2009 г. из расчета 30 копеек на 1 руб. фактически собранных средств, а в 2013 г. эта сумма увеличилась до 1,5 руб. В Пермском крае, начиная с 2012 г., выделение трансфертов из краевого бюджета происходит в трехкратном размере к собранным населением средствам.

Таким образом, новая реформа должна позволить населению и местной власти осознавать, что именно на те деньги, которые платят граждане (или юридические лица, находящиеся на территории муниципального образования), они существуют. Тогда в их решениях будет реально находить отражение воля жителей каждого муниципального образования. В связи с этим роль средств самообложения граждан как одного из источников формирования местных бюджетов будет расти и усилится влияние граждан на решение проблем на территории проживания.

Литература

1. Игнатова Т.В. Теория управления ресурсами многоотраслевого местного хозяйства: межмуниципальное сотрудничество и кооперирование // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2014 . № 3 (46). С. 18-25.

2. Миронов Н. Местное самоуправление: новая модель // Эксперт. 2014. № 16. С. 90-91.

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.01.2014) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

4. Баженова О.И. Об отдельных экономических и муниципальных предпосылках преодоления кризиса сельских территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 30 – 34.

5. Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]// http://www.pravo.gov.ru, 24.04.2014.

6 . Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д.: «Феникс», 2001. С. 183.

7. Дементьева О.А. Соответствие ресурсов местных бюджетов полномочиям местного самоуправления: декларация и реальность // Законодательство и экономика. 2013. № 2. С. 5 – 16.

8. Журавлева О.О. Правовая природа самообложения // Финансовое право. 2012. № 10. С. 2 – 7.

9. Информация к заседанию консультативного Совета глав местных администраций муниципальных районов и городских округов области по вопросу: «О работе органов местного самоуправления области по привлечению средств самообложения граждан для решения вопросов местного значения». [Электронный ресурс] // http://www.admoblkaluga.ru/upload/_municipal/news/ks_kaluga05.2012

10. Информация Минфина России о результатах мониторинга местных бюджетов по состоянию на 1 января 2012 г. [Электронный ресурс] // http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm.

УДК 338.2

Кулагина И.И.

Структурная устойчивость естественно-монопольных отраслей как фактор экономической безопасности региона

В статье исследуются подходы к анализу оценки структурной динамической устойчивости региональной естественной монополии, рассмотрены критерии оценки устойчивого эффективного развития экономики. Показана необходимость использования показателя, учитывающего изменения системы во времени, для оценки устойчивости экономических систем.

Ключевые слова: экономическая устойчивость, экономическая безопасность предприятия, оценка устойчивости экономических систем, экономические проблемы.

Современный взгляд на развитие общества выдвигает на первый план задачу устойчивого развития. Развития, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности [1]. Одним из условий такого развития является обеспечение безопасности в широком смысле этого слова. Экономика является базисом развития общества.

По мнению академика Л. Абалкина, экономическая безопасность – это совокупность условий и факторов, обеспечивающих независимость национальной экономики, ее стабильность и устойчивость, способность к постоянному обновлению и самосовершенствованию [2].

Важнейшей характеристикой экономики, непосредственно связанной с безопасностью, является устойчивость. Устойчивость экономики отражает прочность и надежность ее элементов, всех возможных связей внутри системы, способность противостоять негативному воздействию внешних и внутренних неблагоприятных факторов и угроз.