
ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

УДК 34(091)
ББК 67.3

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-126-132

I.G. Charaykina, lecturer of the Public Law Disciplines Department, Kirov Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY OF LOCAL SELF-GOVERNANCE: CURRENT STATE AND HISTORICAL RETROSPECTIVE

The problem of financial independence and self-sufficiency of municipalities in contemporary Russia is considered. The comparative analysis of the state of financial bases of local self-government in pre-revolutionary practice of formation of zemstvo self-government is carried out. Financial independence of local self-government is analyzed through the prism of social and political interests of the state. Modern statistical data of Kirov oblast, as well as pre-revolutionary sources are used.

Key words and word-combinations: state, local self-government, power, budget, legal regulation, independence, Kirov.

И.Г. Чапайкина, преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Кировского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (email: v-kulikov1@yandex.ru)

ФИНАНСОВАЯ САМОДОСТАТОЧНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

Аннотация. Рассматривается проблема финансовой самостоятельности и самодостаточности муниципальных образований в современной России. Проводится сравнительный анализ состояния финансовых основ местного самоуправления в дореволюционной практике становления земского самоуправления. Финансовая самостоятельность местного самоуправления анализируется через призму социально-политических интересов государства. Используются современные статистические данные Кировской области, а также дореволюционные источники.

Ключевые слова и словосочетания: государство, местное самоуправление, власть, финансы, бюджет, правовое регулирование, самостоятельность, Киров.

Создание институтов местного самоуправления, имеющих различную правовую

основу и историю своего происхождения, в большинстве развитых зарубежных стран охватывает длительный исторический период. В России формирование современной и самодостаточной системы местного самоуправления заняло весьма значительное время. До Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г. в силу ряда исторических особенностей эта деятельность постоянно контролировалась государством. Начиная с реформ Ивана Грозного различные модели местного самоуправления, связанные как с общегосударственными, так и с групповыми социальными интересами, реализовывались с различной результативностью, что в значительной степени обуславливалось состоянием финансовых основ местного самоуправления. Самым показательным примером являются местные реформы Екатерины II: прогрессивные по своему содержанию и планируемой цели, они не получили адекватного инструментария реализации. Финансовая основа городского самоуправления была не продумана и по сути сведена к добровольным пожертвованиям частных лиц. Даже попытки весьма рационально мыслящего Николая I преобразовать городское самоуправление в Москве и Петербурге свелись к изменению системы представительства и оставили вопрос о местных финансах открытым.

Принципиальным образом эта задача была впервые решена при проведении Земской реформы 1864 г.: Положением о губернских и уездных земских учреждениях предусматривалось формирование собственно местной финансово-бюджетной системы с учетом европейского опыта и собственных теоретических представлений. Государство передавало земствам часть своих доходов в форме земских налогов, поэтому почти все земские налоги можно рассматривать в контексте права самообложения. В первую очередь это относилось к земельному налогу и налогу на иное недвижимое имущество. Но государство, предоставив земствам достаточно широкие «рамочные» полномочия, не создало исчерпывающей методики исчисления налогов. В таком виде налоговая система не могла реализовать всех заложенных возможностей и требовала дальнейшего нормативного урегулирования. На первом месте находился принцип, осуществление которого зависело и от государства, и от местного самоуправления.

Для выполнения поставленных задач земству требовались большие финансовые средства. До реформы финансирование мероприятий, отнесенных к ведению земств, осуществлялось за счет губернских налогов, которые были приблизительно в три раза меньше государственных. Земские учреждения получили право налогообложения недвижимости: земли, торговых и промышленных заведений. Поступала в бюджет земства и часть доходов от косвенных налогов, например, гербового сбора или продажи гильдейских свидетельств. Но нормы земского обложения и его порядок точно определены не были.

Результативность земской финансово-бюджетной системы можно продемонстрировать на конкретных примерах. Так, в середине XIX в. Вятская губерния была одной из самых неграмотных в Российской империи. Уровень

грамотности составлял 6% против 9,2% по России. Но именно вятские земства совершили впечатляющий рывок в деле народного просвещения. В 1868 г. вятским земствам переданы 212 начальных школ, в которых обучались 7535 человек. Помимо этого, в губернии имелись более 800 школ и училищ с общим количеством учащихся около 22 000 человек, но многие из этих школ существовали только на бумаге и практически все они находились в неудовлетворительном материально-техническом состоянии [1, с. 66]. С появлением земств и земских бюджетов положение изменилось. До конца XIX в. земства открыли 993 школы, из них около 40 — это гимназии и реальные училища. В 1914 г. на средства вятского губернского земства было открыто высшее учебное заведение — Вятский учительский институт.

В упомянутом Положении 1864 г. среди дел, подлежащих ведению органов местного самоуправления, на первом месте значилось «заведование имуществом, капиталами и денежными сборами земства» [2]. Важно, что это было не «самообложение» в современном понимании, как факультативная мера по формированию бюджета, а передача земствам части государственных доходов. Общий подход законодателя к проблеме выглядел следующим образом: местному самоуправлению необходимо выделить отдельные сферы для налогообложения или установить максимумы обложения в тех же областях, которыми пользуется государство [3, с. 95]. Важнейшим достижением земской реформы явилась самостоятельность земств. Финансово-бюджетная система земств в большой степени соответствовала современным требованиям Европейской хартии по местному самоуправлению. По мнению дореволюционного исследователя проблемы М.А. Сиринова, «тот тип земских финансов, какой был первоначально установлен Положением 1864 г., есть наиболее частный тип финансового хозяйства, основанного на самостоятельном реальном обложении общин» [3, с. 14]. Дореволюционная модель формирования земского бюджета не отличалась идеальностью и не опиралась на устойчивую традицию, но оказалась достаточно эффективной на практике.

Дальнейший процесс модернизации земского и городского самоуправления (Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. и проекты, разработанные в Совете по делам местного хозяйства при П.А. Столыпине) не изменил принципиальных основ финансовой системы местного самоуправления. Государство пыталось регулировать (ограничивать) быстрый рост земских бюджетов в интересах местных налогоплательщиков. На рубеже XIX—XX вв. правительство увеличило также выдачу земствам субсидий (по сути, современных субвенций) на покрытие недостатка местного бюджета. В целом же созданная система земского и городского налогообложения, хотя и подвергалась критике, функционировала весьма результативно.

Планомерное развитие местного самоуправления в России надолго прервалось в советское время. Концепция советского государства не предполагала существование такого общественного института, как «местное самоуправление», и традиция, уже начавшая формироваться, не была продолжена.

Именно поэтому формирование в конце XX в. финансовых основ местного самоуправления в ходе осуществления его кардинальной реформы не явилось результатом восприятия устойчивой традиции и накопленного исторического опыта, а происходило в контексте крутой ломки социально-политических устоев советского государства. Главным принципом, реализованным на практике, устанавливал систему отчислений от государственных налогов, то есть перераспределение дохода с использованием административно-управленческих методов. Такое администрирование бюджета, несмотря на изменение конкретных норм и процедур, до сих пор обеспечивает муниципальным образованиям возможность получать часть бюджета без собственных усилий, хотя в большинстве случаев такой бюджет редко является полноценным и удовлетворяет требованиям и ожиданиям местного сообщества.

Институт местного самоуправления имеет для государства большое значение, являясь одним из важнейших элементов конституционного строя государств, исповедующих демократические принципы государственного строительства. Статья 130 Конституции РФ гарантирует, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Органы местного самоуправления укрепляют государственную власть, способствуют повышению ее эффективности, что для современной России имеет исключительное значение.

В настоящее время большое внимание уделяется проблеме баланса интересов муниципалитетов и государства в лице его отдельных субъектов. В российской политико-правовой системе органы местного самоуправления, ориентированные на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования, одновременно призваны обеспечивать социально-экономическое развитие соответствующих территорий в качестве элемента комплексного социально-экономического развития субъекта РФ [4]. Конституционный Суд РФ, выражая свою правовую позицию по рассматриваемому вопросу, указывает на необходимость сбалансированного сочетания в организации и деятельности органов муниципальной власти общегосударственных, региональных и местных интересов [5].

При анализе решений, принимаемых органами государственной власти Кировской области в муниципальной сфере, выявляется значительный дисбаланс интересов. Необходимо учитывать, что всякая функция органа публичной власти по решению того или иного местного или государственного значения включает в себя три компонента: нормативно-правовое регулирование (полномочие), финансирование (полномочие) и исполнение, то есть реальное предоставление тех или иных услуг (решение вопроса) [6].

Стабильно острой проблемой остается финансовая зависимость муниципалитетов от региональных бюджетов и государственного бюджета. Число

так называемых бездотационных муниципальных образований по-прежнему мало продолжает уменьшаться. В 2014 г. только в 10% от общего количества муниципальных образований доля межбюджетных трансфертов (без субвенции) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов составляла меньше 10%; в 78,5% местных бюджетов — более 30%; в том числе в 37,4% — свыше 70% [7].

Из приведенной информации можно сделать как минимум два вывода. Во-первых, финансовое положение местного самоуправления в целом продолжает ухудшаться, свидетельством чему является увеличение количества так называемых дотационных муниципалитетов и степени их дотационности. Во-вторых, продолжает увеличиваться зависимость местных бюджетов от наиболее жестко администрируемых средств межбюджетных трансфертов — субвенций, что еще более снижает самостоятельность местного самоуправления. На практике возможность перераспределения НДФЛ и аккумуляции части налоговых поступлений на муниципальном уровне не снизила фактическую финансовую зависимость муниципальных бюджетов от бюджетов региональных [8].

Подобные налоговые поступления не могут считаться дополнительным увеличением доходов муниципалитетов, поскольку субъект уменьшает количество дотаций либо иных межбюджетных трансфертов на сумму примерно соответствующую аккумулируемым налоговым поступлениям, или вообще отказывается в них. Таким образом, получается не введение дополнительного источника дохода, а некоторое изменение порядка поступления денежных средств в муниципальные бюджеты. В случае же межбюджетных отношений регион уменьшает количество межбюджетных трансфертов, воспринимая как должное увеличение суммы сборов на местах, что может привести к еще большему снижению уровня доходов муниципалитетов, например, при изменении количества налогоплательщиков на их территории, влекущем уменьшение количества налоговых поступлений. По той же причине у муниципалитетов полностью отсутствует финансовый стимул для работы по увеличению собственной налоговой базы, в том числе связанной с выведением налогоплательщиков «из тени».

Например, в Юрьянском районе Кировской области в 2013 г. НДФЛ собран на 6,7% больше, чем в 2012 г., а межбюджетных трансфертов район получил на 9,4% меньше, то есть механизм «поощрения и стимулирования» не работает; однако работает механизм «наказания»: Юрьянский район Кировской области, собрав НДФЛ в 2014 г. на 25,7% меньше, чем в 2012 г., получил межбюджетных трансфертов на 17,9% меньше, чем в предыдущем году [9]. Данный подход без конструктивного поощрения, на наш взгляд, является управленчески отсталым и не способствует развитию института местного самоуправления.

Для муниципалитетов в контексте поиска источников финансирования более надежным вариантом является участие в федеральных програм-

мах, поскольку объем получаемых межбюджетных трансфертов стабилен и прогнозируем, понятна степень собственного финансового участия и присутствует мотивация не только политического характера, но и административно-хозяйственного, так как в этом случае развивается инфраструктура муниципалитета, что предоставляет возможности для развития в будущем.

Заинтересованность муниципалитетов в федеральных и региональных программах развития демонстрирует статистика Юрьянского района Кировской области. В 2012–2015 гг. объем средств бюджета муниципального района, задействованный для участия в государственных программах, составил 0,1–1,5% всех задействованных средств, объем средств областного бюджета, переданных району для участия в государственных программах, составил 81,4–98,6%; федерального бюджета – 1,3–17,1%. Важность данного показателя заключается еще и в том, что количество муниципалитетов Юрьянского района Кировской области, участвующих в государственных программах за рассматриваемый период, составляет от 50 до 100% от общего количества муниципальных образований, зарегистрированных на территории района. Таким образом, механизм государственных программ является крайне значимым для развития муниципалитетов, он способен поддерживать комплексное развитие муниципальных образований, являясь уникальным, а без государственного участия и его преимущественной роли в данном механизме практическая реализация подобных программ развития невозможна.

Одной из нескольких составляющих местного самоуправления как неотъемлемого общественного института, без которых невозможно его реальное существование, безусловно, являются имеющиеся достаточные экономические ресурсы, необходимые для реализации полномочий. Фактор успешности формирования бюджета, на основе которого возможно развитие муниципалитета, определяется источниками его формирования. Даже считающиеся успешными и признающиеся привлекательными для инвестирования муниципалитеты, к числу которых на территории Кировской области относится Юрьянский район, в настоящее время имеют множество проблем, являющихся следствием дисбаланса региональных и муниципальных интересов. Муниципалитеты находятся в крайне незащищенном и тяжелом положении, что усугубляется этатистским подходом к развитию института местного самоуправления в Российской Федерации, не дающим демократических возможностей для развития.

Сегодня достаточно часто констатируется перечень проблем, существующих у института местного самоуправления в Российской Федерации, но практические решения, направленные на выход из управленческого кризиса, встречаются редко. Для ослабления этатистских тенденций и превращения местного самоуправления в реальный институт демократии в современном Российском государстве необходима экономическая база, приобретение которой без участия государства в настоящее время невозможно, поскольку муниципалитеты собственной ресурсной базой не обла-

дают, а механизм приобретения прибыли за счет постоянных сделок, направленных на отчуждение муниципального имущества (массовая продажа муниципального имущества с целью покрыть дефицит местных бюджетов и снизить зависимость от регионов), привел к негативным последствиям прежде всего для самих муниципалитетов, снизив экономический потенциал территорий. Очевидно, что необходим комплексный подход к институту муниципального управления, так как реформирование отдельных политических, экономических и социальных направлений не позволяет получить желаемый результат.

Библиографический список

1. Куликов В.В. Земское самоуправление: учебное пособие к спецкурсу. 2-е изд., доп. Киров, 2009.
2. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 янв. 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 39. Отд. 1. СПб., 1867. С. 1–21.
3. Сиринов М.А. Земские налоги. Очерки по хозяйству местного самоуправления в России. Юрьев, 1915.
4. Петухов Р.В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов: доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М., 2017.
5. По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 1 дек. 2015 г. № 30-П. URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-01122015-n>
6. Бабун Р.В. Вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления: новые реалии // Местное право. 2015. № 2. С. 3–13.
7. Маркварт Э. Конституционные основы и компетенции местного самоуправления: доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. / под ред. Е.С. Шугриной. М., 2015.
8. Официальный сайт Правительства Кировской области: отчеты о деятельности Правительства области. URL: <https://www.kirovreg.ru/power/otchet.php>
9. Официальный сайт Правительства Кировской области: сведения о расходовании бюджетных средств. URL: <https://www.kirovreg.ru/power/budget.php>