

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И МЕТОДАХ ОЦЕНКИ ЕЕ УРОВНЯ**Алихан Заграбович ДАДАШЕВ^а, Анна Игоревна ЗОЛОТЬКО^б**

^а доктор экономических наук, профессор,
Академия социального управления, Москва, Российская Федерация
azd120840@yandex.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 1311-5678

^б кандидат экономических наук, Институт заочного и открытого образования,
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация
goldrose@bk.ru
ORCID: отсутствует
SPIN-код: 2441-1976

* Ответственный автор

История статьи:

Получена 25.06.2018
Получена в доработанном виде 09.07.2018
Одобрена 30.07.2018
Доступна онлайн 28.09.2018

УДК 336.14:352
JEL: H61, H71

Ключевые слова:

муниципальные образования, финансовая самостоятельность, местный бюджет, дотации, собственные доходы

Аннотация

Предмет. Финансовая самостоятельность муниципальных образований в контексте Европейской хартии местного самоуправления и проводимой в Российской Федерации муниципальной реформы.

Цели. Раскрыть сущность и содержание финансовой самостоятельности муниципальных образований, обосновать метод оценки ее уровня. Предложить метод оценки уровня относительной финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, который обеспечивал бы достоверность.

Методология. Применялись методы сравнительного и структурного анализа, системный подход.

Результаты. Раскрывается содержание финансовой самостоятельности муниципальных образований, в котором ключевым критерием является дотационность местного бюджета: не нуждающиеся в дотациях муниципальные образования считаются полностью финансово самостоятельными, нуждающиеся — относительно самостоятельными. Обоснован метод оценки уровня относительной финансовой самостоятельности муниципальных образований, применение которого позволяет более достоверно разграничивать их по группам, различающимся условиями предоставления межбюджетных трансфертов.

Выводы. В составе муниципальных образований выделяются достигшие полной финансовой самостоятельности и те, у которых она неполная, относительная. Предложенный метод оценки уровня финансовой самостоятельности обеспечивает большую достоверность в процессе разграничения групп муниципальных образований, в отношении которых предусмотрены условия предоставления межбюджетных трансфертов. Восстановление муниципальной ставки налога на прибыль организаций в размере 1% скажется на увеличении доли налоговых поступлений в структуре доходов местных бюджетов и соответствующем уменьшении доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Такой маневр позволит повысить уровень относительной финансовой самостоятельности органов местного самоуправления и увеличить число муниципальных образований, обладающих полной финансовой самостоятельностью.

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2018

Для цитирования: Дадашев А.З., Золотко А.И. К вопросу о финансовой самостоятельности муниципальных образований и методах оценки ее уровня // *Финансы и кредит*. — 2018. — Т. 24, № 9. — С. 2017 — 2032.
<https://doi.org/10.24891/fc.24.9.2017>

В мае 2016 г. утверждена и ныне реализуется федеративных отношений и создание условий государственная программа «Развитие для эффективного и ответственного

управления региональными и муниципальными финансами»¹. Разработка первых двух из четырех ее подпрограмм представляет собой методологическую основу совершенствования системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между публично-правовыми образованиями разных уровней (между уровнями бюджетной системы), развития межбюджетных отношений в контексте разграничения расходных полномочий субъектов РФ и выработки подходов к расчету объема расходных обязательств субъекта РФ². В связи с реализацией указанной государственной программы актуализируется разработка методологических основ совершенствования системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами, где основным адресатом станет бюджет муниципального образования.

В результате муниципальной реформы, начатой в 2003 г. в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ), через пять лет почти во всех муниципальных образованиях (24 161 на 01.01.2009) были сформированы местные бюджеты, призванные обеспечивать решение местных вопросов, состав которых постоянно обновлялся и пополнялся³. Такая чехарда не способствовала четкости в разграничении сфер ответственности и финансового обеспечения, в формировании окончательного реестра

расходных обязательств муниципальных образований. Для осуществления публичных полномочий органам местного самоуправления (МСУ) необходима соразмерная экономическая и финансовая база⁴ [1, 2].

В структуре распределения доходов между бюджетами всех уровней доля бюджетов муниципальных образований уменьшалась и достигла своего минимума 5,8% в 2017 г. по сравнению с 6,7% в 2011 г. (табл. 1).

Снижение доли налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов с 6,7% в 2011 г. до 6,2% в 2012 г. было обусловлено уменьшением норматива зачисления налога на доходы физических лиц (НДФЛ) с 30 до 20%, а затем и до 15% с 2014 г., в результате чего указанная доля снизилась до 5,9%. Незначительному росту доли местных бюджетов с 2015 г. способствовало установление дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты, производимые на территории РФ, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога (п. 3.1 ст. 58 Бюджетного кодекса РФ (далее — БК РФ)).

Значение налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов в течение анализируемого периода варьируется вокруг 30%: максимальный уровень 30,8% в 2013 г. и минимальный — 27,6% в 2014 г. (табл. 2). В совокупности с неналоговыми доходами, значение которых в этот период постоянно снижалось, налоговые источники обеспечивали чуть более 36% доходов местных бюджетов. И наоборот, роль безвозмездных поступлений возрастала и

¹ Постановление Правительства РФ от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

² Стратегические направления развития межбюджетных отношений в Российской Федерации / Интервью с директором Департамента межбюджетных отношений Минфина России Л.А. Ерошкиной // Финансы. 2016. № 7. С. 7–15.

³ Первоначально в перечне вопросов местного значения, установленных по Закону № 131-ФЗ, насчитывалось: 22 — для поселений, 20 — для муниципальных районов, 27 — для городских округов. С 2015 г. в соответствии с изменениями и дополнениями в Закон № 131-ФЗ число вопросов возросло у поселений до 35; у муниципальных районов — до 32, у городских округов — до 38.

⁴ Каждый вопрос местного значения определяет конкретную сферу деятельности органов МСУ, а полномочия — способ решения этого вопроса, способ реализации управленческих функций органов МСУ. В содержании каждого вопроса местного значения излагается и способ его решения, предусматривающий действия и их характер: «организация и осуществление», «создание условий», «организация», «обеспечение» и др. (Дадасhev А.З., Мешкова Д.А., Топчи Ю.А. Государственные и муниципальные финансы: бюджетная система РФ. М.: Научная библиотека, 2018. 240 с.).

достигла 63,8% в 2017 г. по сравнению с 60,7% в 2011 г. В структуре безвозмездных поступлений значительную всевозрастающую роль играют субвенции: в структуре доходов местных бюджетов их доля увеличилась с 24,1% в 2011 г. до 34,8% в 2017 г.

Значение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в течение анализируемого периода снижалось и составило 5,7% в 2014 г. (по сравнению с 8,9% в 2011 г.), а в последующие годы увеличивалось и достигло 6,8% в 2017 г.

В связи с исследованием направлений совершенствования системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов государства и межбюджетных отношений, в которых адресатом выступают муниципальные образования, рассмотрим соответствующие положения Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. и ратифицированной Российской Федерацией⁵.

Статья 9 Европейской хартии местного самоуправления установила:

- 1) органы местного самоуправления имеют право в рамках национальной экономической политики на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;
- 2) финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставляемым им Конституцией или законом;
- 3) по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в рамках, установленных законом;

⁵ Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ и вступила в силу с 1 сентября 1998 г.

4) защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания.

Анализ содержания перечисленных основополагающих правил позволяет сформулировать следующие принципы формирования финансовой базы органов МСУ, соблюдения которых следовало бы придерживаться в бюджетной политике российских властей⁶:

- 1) достаточность собственных финансовых ресурсов, необходимых при осуществлении своих законодательно установленных полномочий;
- 2) пополнение части финансовых ресурсов за счет местных налогов и сборов;
- 3) недостаточность собственных финансовых ресурсов для осуществления своих полномочий восполняется в результате финансового выравнивания с участием бюджета публично-правового образования более высокого уровня.

Содержание основополагающих правил и условий формирования финансовой базы органов МСУ, по мнению авторов, исключает постановку вопроса об обеспечении финансовой независимости муниципальных образований, который выдвигается отдельными авторами⁷. К аналогичной точке

⁶ Мы далеки от примитивной логики так называемой налоговой справедливости, в соответствии с которой налоговые поступления следует распределять в равной пропорции между бюджетами всех уровней. К этому призывал член Комитета гражданских инициатив (председатель которого экс-министр финансов А. Кудрин), декан юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХ и ГС при Президенте РФ С. Ципляев, выступая на III Общероссийском гражданском форуме, проведенном Комитетом гражданских инициатив 21–22 ноября 2015 г. в Москве (Предложения Гражданского форума — общественный запрос // *Экономика и жизнь*. 2015. № 46. С. 21). Через два года эту идею подхватил и обнародовал в своей предвыборной программе кандидат в президенты РФ доктор экономических наук Г. Явлинский: распределять финансовый пирог государства поровну по 33,3% между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов РФ и бюджетами муниципальных образований. Как говорится, без оглядки на их расходные обязательства и бюджетные полномочия.

зрения проявляют склонность и иностранные авторы [3].

Очевидно, речь должна идти о финансовой самостоятельности муниципальных образований и методах ее оценки с учетом источников финансовых ресурсов, формирующих доходы местных бюджетов. Одна часть этих доходов должна пополняться за счет поступлений от местных налогов и сборов, другая часть — за счет поступлений от федеральных и региональных налогов и сборов по законодательно установленным нормативам, третья — за счет межбюджетных трансфертов в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований⁸. Кроме указанных источников формирования доходов местных бюджетов имеются доходные источники неналогового характера, а также межбюджетные трансферты в форме субсидий, предназначенных для использования в механизме софинансирования отдельных расходных обязательств муниципального образования. И наконец, отдельно называются в составе доходов межбюджетные трансферты в форме субвенций, передаваемых в бюджеты муниципальных образований для финансового обеспечения расходных обязательств по делегируемым из других публично-правовых образований полномочиям.

В целях дальнейшего анализа рассмотрим родственные понятия — «финансовая самостоятельность», «бюджетная обеспеченность», «финансовое состояние» и их соотношения между собой применительно к местному самоуправлению⁹.

⁷ В частности, А.И. Татаркин и М.Ю. Молчанова пишут: «Так, Европейская хартия местного самоуправления обязывает государства закрепить во внутреннем законодательстве... административную и финансовую независимость муниципальных образований» [1].

⁸ В соответствии со ст. 6 БК РФ дотации — это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений их использования.

⁹ В экономической литературе встречаются различные толкования перечисленных понятий, но лишь одно из них — «бюджетная обеспеченность» — раскрывается в БК РФ, да и то в связи с предоставлением дотаций из одного бюджета

По нашему мнению, финансовая самостоятельность местного самоуправления выражает способность его органов при данном уровне социально-экономического развития муниципального образования обеспечивать формирование собственных финансовых ресурсов, необходимых при осуществлении своих законодательно установленных полномочий¹⁰. Собственные финансовые ресурсы муниципальных образований аккумулируются в виде налоговых и неналоговых доходов местного бюджета в целях обеспечения расходных обязательств органов МСУ¹¹.

Бюджетная обеспеченность расходных обязательств органов МСУ зависит от финансовой самостоятельности муниципального образования, которая может быть:

- 1) полной, что означает способность органов МСУ обходиться без процедур финансового выравнивания¹²;
- 2) неполной, относительной, что означает недостаточность собственных финансовых ресурсов и требует ввода процедур финансового выравнивания.

Полная финансовая самостоятельность муниципального образования отражает такое состояние местного бюджета на очередной финансовый год (или по итогам исполнения бюджета в отчетном финансовом году), при

в другой, а не в ст. 6 «Понятия и термины, применяемые в настоящем Кодексе».

¹⁰ Для сравнения приведем современное определение: «Финансовая самостоятельность территорий означает обеспечение реальных возможностей получения источников доходов для этого» [4].

¹¹ Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования. Под реестром расходных обязательств понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов и иных нормативных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения, включенных в реестр обязательств (ст. 87 БК РФ).

¹² Полная финансовая самостоятельность органов МСУ — это то, что по Хартии соответствует обладанию «достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий».

котором сумма налоговых и неналоговых доходов полностью покрывает расходные обязательства органов МСУ. Относительная финансовая самостоятельность отражает такое состояние местного бюджета, когда налоговых и неналоговых доходов недостаточно, в связи с чем и возникает необходимость в дотациях на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджета субъекта РФ. Бюджетная обеспеченность в подобном случае отражает уровень относительной финансовой самостоятельности муниципального образования, который рассчитывается как доля налоговых и неналоговых доходов в совокупном объеме налоговых и неналоговых доходов и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности¹⁵.

Понятие «финансовое состояние» — это конкретная характеристика финансовой самостоятельности муниципального образования в отчетном периоде текущего финансового года. По сути финансовое состояние органов МСУ характеризует текущую платежеспособность муниципального образования, связанную с покрытием расходов по предоставлению муниципальных услуг в необходимом количестве и надлежащего качества. Текущая платежеспособность периодически (во время летних отпусков работников образовательных организаций дошкольного и общего образования) нарушается, и для преодоления так называемого кассового разрыва местная администрация обращается в казначейство за краткосрочным бюджетным кредитом.

Финансовое состояние муниципального образования, по нашему мнению, можно трактовать как способность органов МСУ осуществлять меры по финансовому обеспечению производства и предоставлению муниципальных услуг на постоянной основе в условиях допустимой долговой нагрузки [4—6].

¹⁵ Дадашев А.З., Топчи Ю.А. Структурные изменения в налоговых доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и в механизме их распределения между региональными и местными бюджетами // *Финансы и кредит*. 2014. № 39. С. 30—36; Дадашев А.З., Мешкова Д.А., Топчи Ю.А. Государственные и муниципальные финансы: бюджетная система РФ. М.: Научная библиотека, 2018. 240 с.

Процедура финансового выравнивания осуществляется посредством механизма межбюджетных трансфертов в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности¹⁴ [7—10]. Наличие или отсутствие указанной дотации в составе доходов местного бюджета служит критерием разграничения муниципальных образований на полностью финансово самостоятельные и относительно финансово самостоятельные (ОФС). Для разграничения можно использовать формулу расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, применяемую в субъектах РФ для распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований из регионального бюджета в местные бюджеты¹⁵.

Для муниципальных образований, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, межбюджетные трансферты (за исключением субвенций) предоставляются при условии соблюдения органами местного самоуправления бюджетного законодательства РФ и законодательства РФ о налогах и сборах, а также в зависимости от доли указанных дотаций в доходах местного бюджета (ст. 136 БК РФ). Процент дотационности при этом рассчитывается в соотношении с собственными доходами местного бюджета, который наряду с налоговыми и неналоговыми доходами включает безвозмездные поступления без учета субвенций.

¹⁴ Ермакова Е.А., Болякина Д.В. Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // *Финансы и кредит*. 2012. № 12. С. 2—8; Завьялов Д.Ю. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления: бюджетный аспект // *Финансы и кредит*. 2008. № 17. С. 24—34.

¹⁵ Механизм выравнивания бюджетной обеспеченности применяется для преодоления значительных диспропорций между муниципальными образованиями и обеспечения минимума муниципальных услуг. В числе факторов, объективно воздействующих на характер различий в объеме и структуре муниципальных услуг, следует назвать: численность населения и его динамику, структуру населения по возрастным категориям (дотрудоспособного, трудоспособного и нетрудоспособного возрастов), состояние жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства. Это объективные факторы, влияющие на формирование объема расходных обязательств муниципального образования.

Условия предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) дифференцированы для четырех групп муниципальных образований в зависимости от уровня дотационности местного бюджета, рассчитываемого в виде доли дотаций, сложившейся в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет:

- 1-я группа — уровень дотационности не превышает 5%;
- 2-я группа — уровень дотационности превышает 5%, но не более 20%;
- 3-я группа — уровень дотационности превышает 20%, но не более 50%;
- 4-я группа — уровень дотационности превышает 50%.

Уровень дотационности (*УД*) бюджета в своем обратном значении представляет собой уровень относительной финансовой самостоятельности муниципального образования: если уровень дотационности составляет 3%, тогда уровень ОФС — 97%. Это высокий уровень относительной финансовой самостоятельности (*УОФС*) муниципального образования.

Приведенные показатели рассчитываются по следующей формуле:

$$УД = \frac{ОД}{ОНН + ОД} \cdot 100 \%,$$

где *ОД* — объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципального образования;

ОНН — объем налоговых и неналоговых доходов местного бюджета.

$$УОФС = 100 \% - УД.$$

Исходя из взаимосвязанности показателей дотационности и относительной финансовой самостоятельности муниципальных образований правильнее было бы при сохранении прежней группировки по уровню дотационности перейти к группировке по

уровню относительной финансовой самостоятельности, в которой каждой группе присваивается соответствующая оценочная характеристика:

- 1) $У \leq 5\%$ — высокий уровень ОФС;
- 2) $У > 5\%$ — умеренный уровень ОФС;
- 3) $У > 20\%$ — невысокий уровень ОФС;
- 4) $У > 50\%$ — низкий уровень ОФС.

Таким образом, используя формулу расчета относительной финансовой самостоятельности, региональные власти могут определять ее уровень независимо от типа муниципальных образований и разграничивать их по группам.

У муниципальных образований с высоким уровнем ОФС, дотационность которых не превышает 5%, условия предоставления (получения) межбюджетных трансфертов не имеют обременений. Улучшение показателя относительной финансовой самостоятельности для муниципальных образований из остальных групп увязано с облегчением основных условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъектов РФ. Отметим эти условия. Муниципальные образования, у которых сложился умеренный уровень ОФС ($У > 5\%$), начиная с очередного финансового года не имеют права превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления (п. 2 ст. 136 БК РФ).

Муниципальные образования с невысоким уровнем ОФС ($У > 20\%$) начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных действующим законодательством РФ к полномочиям

соответствующих органов местного самоуправления (п. 3 ст. 136 БК РФ). В отношении муниципальных образований с низким уровнем ОФС ($У > 50\%$) наряду с установленными для муниципальных образований, входящих в группы с высоким и умеренным уровнем ОФС, ограничениями предусмотрены дополнительные условия и ограничения (табл. 3).

Перечень муниципальных образований, включенных в перечисленные четыре группы, утверждаются финансовым органом субъекта РФ не позднее 15 ноября текущего финансового года.

Сравнительный анализ состава муниципальных образований, включенных Департаментом финансов, бюджетной и налоговой политики Владимирской области в соответствующие группы за 2014–2017 гг., продемонстрировал, что муниципальные образования улучшили показатели относительной финансовой самостоятельности: 22 муниципальных образования перешли в первую группу, где их число достигло 34 единиц (табл. 4).

Кроме облегчения условий получения межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в местные бюджеты, целесообразно предусмотреть дополнительное стимулирование эффективного управления муниципальными финансами для муниципальных образований, добившихся перехода в состав муниципальных образований, имеющих полную финансовую самостоятельность.

Группировка муниципальных образований по уровню их дотационности осуществляется в соответствии с БК РФ на основе показателя «доля дотаций в составе собственных доходов местных бюджетов».

При этом в состав собственных доходов региональных и местных бюджетов включаются (ст. 47 БК РФ):

– налоговые доходы, зачисляемые в соответствующие бюджеты;

– неналоговые доходы, зачисляемые в соответствующие бюджеты;

– безвозмездные поступления (за исключением субвенций).

До 1 января 2005 г. к собственным доходам бюджета относились только налоговые и неналоговые доходы. Включение в состав безвозмездных поступлений субсидий и иных межбюджетных трансфертов, очевидно, было направлено на арифметическое уменьшение степени дотационности местных бюджетов. В целях объективной оценки уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований и использования в расчетах для их группировки правильнее было бы состав собственных доходов ограничить налоговыми и неналоговыми доходами и дотациями на выравнивание бюджетной обеспеченности. В таком случае уровень финансовой самостоятельности снизится, что подтверждается расчетами, выполненными по данным местных бюджетов Владимирской области (табл. 5).

В отдельных случаях складывается ситуация, когда по уровню дотационности местного бюджета, рассчитанного в соответствии с БК РФ, муниципальное образование относится к одной группе, а при расчете по предложенной авторами структуре собственных доходов его следует отнести к следующей группе. В частности, речь идет о городском поселении Александров, у которого уровень дотационности по БК РФ составляет 4,4% (группа с высоким уровнем ОФС, имеющая $У < 5\%$), а при расчете по предложенной структуре — 6,3% и потому должен быть включен в следующую группу с умеренным уровнем ОФС ($У > 5\%$). Таким образом, уровень дотационности местных бюджетов занижается, а уровень относительной финансовой самостоятельности завышается на столько же процентных пунктов.

Повышение уровня финансовой самостоятельности обеспечивается в результате экономического развития муниципальных образований и более

сбалансированного распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней. Как известно, с 1 января 2002 г. при введении гл. 25 Налогового кодекса РФ ставка налога на прибыль организаций в размере 24% была разделена на три неравные части, одна из которых в размере 2% предназначалась для пополнения местного бюджета и сохранялась вплоть до 31 декабря 2004 г. (включительно). С 1 января следующего года муниципальную часть ставки присоединили к региональной части, которая составляла 18% до конца 2016 г. Произошло перераспределение налогового дохода внутри консолидированного бюджета субъекта РФ. С 1 января 2017 г. региональная ставка уменьшена на 1 п.п. в пользу увеличения федеральной ставки налога на прибыль организаций. Это перераспределение рассчитано на четыре года, и с 1 января 2021 г. указанный процент подлежит восстановлению в составе региональной ставки. В связи с этим считаем целесообразным по окончании четырехлетнего срока (а может быть и раньше) вместо возврата в бюджет субъекта РФ восстановить муниципальную ставку налога на прибыль организаций в размере 1%.

Расчеты по данным отчетов об исполнении местных бюджетов муниципальных образований показали, что если бы такой

маневр состоялся с 1 января 2017 г., то сумма налоговых доходов местных бюджетов по итогам 2017 г. возросла бы с 1 120,2 до 1 220,7 млрд руб., а сумма дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности снизилась бы с 261,4 до 160,9 млрд руб. (без учета Москвы и Санкт-Петербурга). Соответственно, доля налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов увеличилась бы с 29,1% до 31,7%, а доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности снизилась с 6,8% до 4,2%. Такой маневр позволит повысить уровень относительной финансовой самостоятельности органов МСУ и увеличить число муниципальных образований, обладающих полной финансовой самостоятельностью.

Реализация данного предложения станет важным шагом на пути решения одной из первоочередных задач муниципальной реформы, связанным с обеспечением финансового выравнивания муниципальных образований. Это в свою очередь создаст условия для перехода от модели выравнивания бюджетной обеспеченности к модели полной финансовой самостоятельности и относительно высокой финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

Таблица 1**Распределение налоговых и неналоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ (2011 – 2017 гг.), %****Table 1****Distribution of tax and non-tax revenues between the levels of the budgetary system of the Russian Federation (2011–2017), percent**

Доходы бюджетов	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Федеральный бюджет	66,1	66,7	66,3	66,7	63,7	61,6	62,6
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	33,9	33,3	33,7	33,3	36,3	38,4	37,4
В том числе:							
– бюджеты субъектов РФ	27,2	27,1	27	27,4	30,2	32,2	31,6
– бюджеты муниципальных образований	6,7	6,2	6,7	5,9	6,1	6,2	5,8
Всего	100	100	100	100	100	100	100

Источник: расчеты авторов, данные Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru/>*Source:* Authoring, based on the Federal Treasury data. URL: <http://www.roskazna.ru/>

Таблица 2
Структура доходов местных бюджетов РФ за 2011 – 2017 гг.

Table 2
A structure of income of local budgets of the Russian Federation for 2011–2017

Состав доходов	2011		2012		2013		2014	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые и неналоговые доходы, в том числе:	1 159 754 669	39,3	1 189 818 502	38	1 320 046 766	38,9	1 272 876 390	36,2
налоговые доходы	880 646 547	29,8	927 555 087	29,6	1 044 882 733	30,8	971 433 444	27,6
Безвозмездные поступления, в том числе:	1 794 849 748	60,7	1 942 297 946	62	2 070 530 450	61,1	2 246 628 451	63,8
дотации	393 899 083	13,3	309 299 394	9,9	315 528 596	9,3	284 054 891	8,1
из них дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	261 482 534	8,9	229 958 409	7,3	236 705 799	7	199 689 139	5,7
субвенции	711 346 886	24,1	893 565 290	28,5	943 766 627	27,8	1 203 552 595	34,2
Доходы, всего...	2 954 604 417	100	3 132 116 448	100	3 390 577 216	100	3 519 504 841	100

Продолжение таблицы

Состав доходов	2015		2016		2017	
	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Налоговые и неналоговые доходы, в том числе:	1 280 585 679	36,6	1 333 131 787	36,6	1 394 140 484	36,2
налоговые доходы	1 001 426 723	28,6	1 055 541 653	29	1 120 175 753	29,1
Безвозмездные поступления, в том числе:	2 220 044 705	63,4	2 312 609 020	63,4	2 455 441 342	63,8
дотации	303 926 070	8,7	325 066 126	8,9	343 452 376	8,9
из них дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности	213 417 336	6,1	246 306 958	6,8	261 359 987	6,8
субвенции	1 238 702 319	35,4	1 293 105 715	35,5	1 340 949 733	34,8
Доходы, всего...	3 500 630 384	100	3 645 740 807	100	3 849 581 826	100

Источник: расчеты авторов, данные Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru/>

Source: Authoring, based on the Federal Treasury data. URL: <http://www.roskazna.ru/>

Таблица 3**Основные ограничения и условия предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из бюджета субъекта РФ в бюджеты муниципальных образований****Table 3****The main limitations and conditions for granting subsidies for the equalization of budgetary provision from the budget of the subject of the Russian Federation to the budgets of municipal entities**

Содержание ограничения (условия)	В течение двух из трех последних отчетных лет доля дотаций в составе собственных доходов местных бюджетов
<p>Не имеют права:</p> <p>1) превышать установленные высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления;</p> <p>2) устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных законодательством РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления</p>	<p>Превышает 5%, но не более 20%</p> <p>Превышает 20%, но не более 50%</p>
<p>Наряду с перечисленными ограничениями установлены дополнительные условия:</p> <p>1) подписание и выполнение соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местного бюджета;</p> <p>2) представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о внесенном в представительный орган муниципального образования проекте местного бюджета на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);</p> <p>3) проведение не реже одного раза в два года проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольно-счетными органами субъектов РФ, органами внутреннего государственного финансового контроля субъектов РФ;</p> <p>4) ограничения в отношении муниципальных образований, в бюджетах которых доля дотаций превышает 50% собственных доходов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дефицит бюджета не должен превышать 5% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (п. 3 ст. 92.1 БК РФ); – предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений (п. 3 ст. 107 БК РФ) 	<p>Превышает 50%</p>

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

Таблица 4

Изменения в количественном составе муниципальных образований Владимирской области, распределенных по группам по уровню относительной финансовой самостоятельности

Table 4

Changes in the quantitative composition of the municipal formations of the Vladimir oblast, divided into groups according to the level of relative financial self-sustainability

Группа муниципальных образований	Символ	2014	2015	2016	2017
Группа с высоким уровнем ОФС	$У \text{ не } > 5\%$	12	15	17	34
Группа с умеренным уровнем ОФС	$У > 5\%$	43	45	46	28
Группа с невысоким уровнем ОФС	$У > 20\%$	63	59	60	58
Группа с низким уровнем ОФС	$У > 50\%$	9	8	4	7
Всего...	—	127	127	127	127

Источник: подготовлено авторами по данным Департамента финансов, бюджетной и налоговой политики Владимирской области. URL: <https://dtf.avo.ru/>

Source: Authoring, based on the Department of Finance, Budget and Tax Policy of the Vladimir oblast data. URL: <https://dtf.avo.ru/>

Таблица 5

Расчет уровня относительной финансовой самостоятельности местных бюджетов Владимирской области в 2017 г.

Table 5

Calculation of the level of relative financial self-sustainability of the local budgets of the Vladimir oblast in 2017

Показатели	Группа с высоким уровнем ОФС (У не > 5%)			Группа с умеренным уровнем ОФС (У > 5%)		
	Ковров	Киржач	Александров	Меленки	Судогда	Симское
Налоговые и неналоговые доходы, тыс. руб.	1 107 401	134 033	19 7070	47 507	40 029	8 540
Безвозмездные поступления за исключением субвенций, тыс. руб.	439 709	23 772	109 577	27 118	21 079	3 783
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, тыс. руб.	40 840	3 054	13 592	4 252	4 506	1 107
Собственные доходы по БК РФ, тыс. руб. (стр. 1 + стр. 2)	1 547 106	157 805	306 647	74 625	61 108	12 323
Собственные доходы по предложенной структуре, тыс. руб. (стр. 1 + стр. 3)	1 148 241	134 033	210 662	51 759	44 535	9 647
Уровень дотационности местного бюджета (Уд), %						
– по БК РФ (стр. 3 / стр. 4)	2,6	1,9	4,4	5,7	7,4	9
– по предложенной структуре (стр. 3 / стр. 5)	3,6	2,3	6,5	8,2	10,1	11,5
Уровень относительной финансовой самостоятельности органов МСУ, %						
– по БК РФ (100% – стр. 6.1)	97,4	98,1	95,6	94,3	92,6	91
– по предложенной структуре (100% – стр. 6.2)	96,4	97,7	93,5	91,8	89,9	88,5

Продолжение таблицы

Показатели	Группа с невысоким уровнем ОФС (У > 20%)		Группа с низким уровнем ОФС (У > 50%)	
	Вязниковский муниципальный район	Муромцевское	Паустовское	Мошокское
Налоговые и неналоговые доходы, тыс. руб.	323 968	13 627	5 163	3 714
Безвозмездные поступления за исключением субвенций, тыс. руб.	620 588	8 385	13 238	10 400
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, тыс. руб.	211 925	6 689	10 416	9 521
Собственные доходы по БК РФ, тыс. руб. (стр. 1 + стр. 2)	944 556	22 012	18 401	14 115
Собственные доходы по предложенной структуре, тыс. руб. (стр. 1 + стр. 3)	535 893	20 316	15 579	13 235
Уровень дотационности местного бюджета (Уд), %				
– по БК РФ (стр. 3 / стр. 4)	22,4	30,4	56,6	67,5
– по предложенной структуре (стр. 3 / стр. 5)	39,5	32,9	66,9	71,9
Уровень относительной финансовой самостоятельности органов МСУ, %				
– по БК РФ (100% – стр. 6.1)	77,6	69,6	43,4	32,5
– по предложенной структуре (100% – стр. 6.2)	60,5	67,1	33,1	28,1

Источник: подготовлено авторами по данным Департамента финансов, бюджетной и налоговой политики Владимирской области. URL: <https://dtf.avо.ru/>

Source: Authoring, based on the Department of Finance, Budget and Tax Policy of the Vladimir oblast data. URL: <https://dtf.avо.ru/>

Список литературы

1. Татаркин А.И., Молчанова М.Ю. Концептуальный подход к финансовому обеспечению саморазвития территорий // Журнал экономической теории. 2012. № 4. С. 132–138.
2. Стратегия развития муниципалитета / под общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. М.: ЮРКНИГА, 2003. 256 с.
3. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, no. 3, pp. 1120–1149. URL: <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
4. Мешкова Д.А., Топчи Ю.А. Резервы и механизмы увеличения налоговых доходов региональных и местных бюджетов // Экономист. 2017. № 4. С. 78–84.
5. Пронина Л.И. Стратегическое планирование на всех уровнях публичной власти — залог успешного экономического развития // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 1. № 5. С. 11–20.
6. Золотько А.И. Структурный анализ финансовой обеспеченности муниципальных образований субъекта РФ (на примере Московской области) // Экономика и управление: проблемы, решения. 2014. № 12. С. 15–21.
7. Тургель И.Д. Формирование финансовых основ местного самоуправления: итоги и перспективы реформ // Региональная экономика: теория и практика. 2013. Т. 11. № 2. С. 18–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-finansovyh-osnov-mestnogo-samoupravleniya-itogi-i-perspektivy-reform>
8. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. От дотационности к саморазвитию территорий: диалектика трансформации // Экономика региона. 2012. № 4. С. 39–48. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-dotatsionnosti-k-samorazvitiyu-territoriy-dialektika-transformatsii>
9. Прилуцкая И.А. Современные подходы к оценке финансовой самостоятельности бюджета муниципального образования // Научный альманах Центрального Черноземья. 2017. № 2. С. 28–32.
10. Топчи Ю.А., Мешкова Д.А. Налоговая политика и ее региональное и муниципальное измерение в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 2. № 3. С. 141–145.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

TO THE QUESTION OF FINANCIAL AUTONOMY OF MUNICIPAL ENTITIES AND METHODS OF ASSESSMENT OF ITS LEVEL

Alikhan Z. DADASHEV^{a*}, Anna I. ZOLOT'KO^b

^a Academy of Public Administration, Moscow, Russian Federation
azd120840@yandex.ru
ORCID: not available

^b Institute of Distance and Open Education, Financial University under Government of Russian Federation, Moscow, Russian Federation
goldrose@bk.ru
ORCID: not available

* Corresponding author

Article history:

Received 25 June 2018
Received in revised form
9 July 2018
Accepted 30 July 2018
Available online
28 September 2018

JEL classification: H61, H71

Keywords: municipal unit, financial self-sufficiency, local budget, governmental grant, own income

Abstract

Subject This article considers the issues of financial self-sustainability of municipal entities in the context of the European Charter of Local Self-Government and municipal reform being conducted in the Russian Federation.

Objectives The article aims to reveal the essence and content of financial self-sustainability of municipal entities and substantiate the method of estimation of its level. The article also aims to develop and propose a method of estimating the level of relative financial self-sustainability of local self-government bodies, which would provide sufficient confidence in the process of separating groups of municipal entities.

Methods For the study, we used a systems approach and the methods of comparative and structural analyses.

Results The article reveals the content of financial self-sustainability of municipal entities, the key criterion of which is the need of local budget for government aid. As well, the article proposes a method of assessing the level of relative financial self-sustainability of local self-government bodies, which ensures a greater reliability when separating groups of municipal entities.

Conclusions On the basis of the key criterion, municipal entities can be identified as municipal entities that have attained full financial self-sustainability and municipalities which financial independence is incomplete or relative.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2018

Please cite this article as: Dadashev A.Z., Zolot'ko A.I. To the Question of Financial Autonomy of Municipal Entities and Methods of Assessment of Its Level. *Finance and Credit*, 2018, vol. 24, iss. 9, pp. 2017–2032.
<https://doi.org/10.24891/fc.24.9.2017>

References

1. Tatarkin A.I., Molchanova M. Yu. [The conceptual approach to financial maintenance of self-development of territories]. *Zhurnal ekonomicheskoi teorii = Russian Journal of Economic Theory*, 2012, no. 4, pp. 132–138. (In Russ.)
2. Gutman G.V., Illarionov A.E. (Eds). *Strategiya razvitiya munitsipaliteta* [The development strategy of municipality]. Moscow, YURKNIGA Publ., 2003, 256 p.
3. Oates W.E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. 37, no. 3, pp. 1120–1149. URL: <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
4. Meshkova D.A., Topchi Yu.A. [Reserves and mechanisms of increase in tax income of regional and local budgets]. *Ekonomist = Economist*, 2017, no. 4, pp. 78–84. (In Russ.)

5. Pronina L.I. [Strategic planning at all levels of public power – the key to successful economic development]. *Ekonomika i Upravlenie: Problemy, Resheniya*, 2016, vol. 1, no. 5, pp. 11–20. (In Russ.)
6. Zolot'ko A.I. [Structural analysis of financial security municipal entities of the Russian Federation (on the example of the Moscow region)]. *Ekonomika i Upravlenie: Problemy, Resheniya*, 2014, no. 12, pp. 15–21. (In Russ.)
7. Turgel' I.D. [Formation of financial bases of local government: results and prospects of reforms]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika = Regional Economy: Theory and Practice*, 2013, vol. 11. iss. 2, pp. 18–29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-finansovyh-osnov-mestnogo-samoupravleniya-itogi-i-perspektivy-reform> (In Russ.)
8. Sidorova E.N., Tatarkin D.A. [From subsidized regions into the self-developing units: dialectic of transformation]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2012, no. 4, pp. 39–48. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-dotatsionnosti-k-samorazvitiyu-territoriy-dialektika-transformatsii> (In Russ.)
9. Prilutskaya I.A. [Current approaches to the assessment of the financial sustainability of the budget of municipal formation]. *Nauchnyi al'manakh Tsentral'nogo Chernozem'ya*, 2017, no. 2, pp. 28–32. (In Russ.)
10. Topchi Yu.A., Meshkova D.A. [Tax policy and its regional and municipal dimension in the Russian Federation]. *Ekonomika i Upravlenie: Problemy, Resheniya*, 2017, vol. 2, no. 3, pp. 141–145. (In Russ.)

Conflict-of-interest notification

We, the authors of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.