

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Е. С. Силова

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия

Развитие и совершенствование местного самоуправления невозможно без четкого финансового механизма, позволяющего муниципалитетам иметь собственную доходную базу в виде разнообразного имущества и извлекать из нее соответствующие доходы. На муниципальном уровне осуществляются многие важные процессы обеспечения жизнедеятельности государства, уровень и степень развития муниципального управления характеризуют вовлеченность граждан в процесс управления, уровень развитости демократических процедур. Финансовое обеспечение местного самоуправления является сложным механизмом, который нуждается в совершенствовании. Изучение особенностей финансового обеспечения местного самоуправления — важный элемент стратегического анализа института местного самоуправления, необходимый для дальнейшей разработки стратегии в отношении финансирования муниципального управления. Цель данной работы — выявить особенности финансового обеспечения регионов России, а также исследовать особенности финансирования муниципалитетов Республики Крым. Результатами работы стали выявленные особенности финансового обеспечения института муниципального управления в целом и местного самоуправления Республики Крым.

Ключевые слова: *местное самоуправление, бюджет, особенности местных бюджетов, финансовое обеспечение местного самоуправления.*

Реальная независимость местного самоуправления, которое является отдельным институтом, не входящим в состав системы государственного управления и обеспечивающим реализацию местных интересов населения, должна обеспечиваться наличием собственных муниципальных финансов, которые представляют собой финансовую основу местного самоуправления. По мнению В. А. Слепова, В. Б. Шубы, В. К. Бурлачкова, муниципальные финансы в узком смысле слова — «это формирование и использование денежных доходов, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления и необходимых для реализации их функций» [12]. По мнению А. М. Бабица и Л. Н. Павловой, местные финансы — это набор экономических отношений, одним из участников которых является орган местного самоуправления, которые складываются по поводу образования и использования средств местного бюджета и местных внебюджетных фондов в интересах населения конкретного муниципального образования и организуются муниципальными финансово-кредитными институтами [11]. Существует значительное число исследований, в рамках которых в той или иной мере внимание уделяется различным аспектам финансирования местного самоуправления. Среди отечественных ученых и специалистов, работавших над исследованием финансовых

основ местного самоуправления и межбюджетных отношений, следует назвать А. М. Бабица [11], А. Н. Баланова [2], М. В. Васильеву [4], О. В. Врублевскую [5], О. И. Карепину [8], И. В. Кивико [9], А. Л. Кудрина [10] и др. Вместе с тем отметим, что многие вопросы финансового обеспечения местного уровня власти остаются нерешенными. Зависимость многих муниципальных бюджетов от вышестоящих, увеличение трансфертной составляющей межбюджетных отношений, неэффективность муниципальной финансовой системы — это те проблемы, которые требуют дальнейшего научного поиска и практических мер по проведению системной политики. Для более четкого и научно обоснованного выстраивания финансовой стратегии в отношении муниципального управления необходимо изучение особенностей финансового обеспечения системы местного самоуправления. Таким образом, перейдем к их исследованию.

Первой особенностью является высокая дотационность местных бюджетов, зависимость от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. Данные, подтверждающие эту особенность, приведены в табл. 1.

Как видно из табл. 1, собственные доходы в местных бюджетах составляют около 65 %, при этом за рассматриваемый период произошло

Таблица 1

Основные параметры местных бюджетов в России

Показатель	На 01.01.2010	На 01.01.2018
Общий объем поступивших в местные бюджеты доходов	2 388,0 млрд руб.	3 845,7 млрд руб.
Собственные доходы местных бюджетов, в том числе	1 805,3 млрд руб. (75,6 %)	2 504,8 млрд руб. (65,1 %)
Налоговые и неналоговые доходы	963,3 млрд руб. (53,4 %)	1 392,8 млрд руб. (55,6 %)
Для справки: налоговые доходы	39,9 %	44,8 %
Межбюджетные трансферты без учета субвенций	842,0 млрд руб. (46,6 %)	1 112,0 млрд руб. (44,4 %)
Для справки:		
дотации	21,2%	342,3 млрд руб. (14,0 %)
субсидии	29,4%	594,7 млрд руб. (24,2 %)
субвенции	40,9%	1 340,9 млрд руб. (54,7 %)
иные межбюджетные трансферты	8,5%	173,6 млрд руб. (7,1 %)

Источник: данные Министерства финансов РФ (https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/).

существенное — на 10% — снижение этой доли. Доля межбюджетных трансфертов — около 45%, при этом наиболее существенная доля из них приходится на субвенции (имеют целевой характер). Такая высокая зависимость местных бюджетов ставит вопрос о реальной независимости местного самоуправления как отдельного института, не входящего в систему государственной власти.

Второй особенностью является проблема несоответствия передаваемых на местный уровень полномочий и расходной части местного бюджета. Е. С. Шугрина указывает в своих работах, что существует значительное количество «скрытых» полномочий, так называемых нефинансируемых мандатов (полномочия передаются ненадлежащим образом, что лишает муниципальные образования возможности получения финансирования), а также отсутствует четкая методика расчета необходимых для финансирования полномочий средств у Минфина России [15; 16]. В результате формируется дефицит местного бюджета, данные о размере которого можно увидеть в табл. 2.

В результате возникает проблема дефицита местных бюджетов и увеличения их кредиторской задолженности и долговых обязательств. Как видно из представленных в табл. 2 данных, почти в три раза муниципальный долг вырос за восемь лет, то есть финансовое состояние российских муниципальных образований непрерывно ухудшается.

Таблица 2

**Основные параметры расходов
местных бюджетов
(по данным Минфина России), млрд руб.**

Показатель	На 01.01.2010	На 01.01.2018
Общий объем расходов местных бюджетов	2 440,3	3 882,2
В том числе расходы на решение вопросов местного значения	1 857,7 (76,1 %)	2 541,3 (65,4 %)
Размер дефицита	52,4	36,5
Кредиторская задолженность	40,6	25,7
Долговые обязательства муниципальных образований	133,4	368,0

Источник: данные Министерства финансов РФ (https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/).

Кроме того, негативным фактором является снижение расходов на собственно решение вопросов местного значения (с 76 до 65%). Долговые обязательства муниципальных образований возросли: 85,5% долговых обязательств приходится на долю городских округов, 12,3% — на долю муниципальных районов; 1,7% — на долю городских поселений; 0,5% — на долю сельских поселений.

Третьей особенностью финансового обеспечения местного самоуправления является устойчивая тенденция привлечения населения и обществен-

ности к решению финансовых проблем муниципалитетов и решению вопросов местного значения. Набирают оборот новые формы подобного сотрудничества, в том числе краудфандинг, инициативное бюджетирование, самообложение граждан. Это новые формы привлечения средств, которые пока не урегулированы законодательством, но в некоторых территориях успешно применяются. В своем анализе современной практики А. Буриличев называет такие цифры по привлечению средств местными бюджетами: от 200 тыс. до 500 тыс. привлекают муниципальные проекты [3]. Это позволяет реализовать интересные проекты по благоустройству, развитию волонтерства, благотворительности, строительству социально значимых объектов. О. В. Харитонова, Т. Н. Бугаева описывают опыт привлечения через специальные платформы финансирования муниципальными властями Москвы и Крыма [14].

Четвертой особенностью является зависимость доходов местных бюджетов от типа муниципального образования. А. И. Золотко в своей кандидатской диссертации приводит следующие данные, подтверждающие этот тезис. Доля доходов (налоговых и неналоговых) городских и сельских поселений составляет 48 %, бюджетов муниципальных районов — значительно меньше — 24 %, в городских округах с развитой промышленностью — около 60 % [7]. Таким образом, разнообразие видов муниципалитетов приводит к их финансовой дифференциации. Укрепление собственной доходной базы — главная задача модели финансового обеспечения местного самоуправления. Большое значение здесь имеют также действия самих представителей муниципалитетов по ее созданию и развитию.

Далее рассмотрим особенности финансового обеспечения местного самоуправления в Республике Крым. Этот объект мы рассматриваем в связи с определенной новизной, но крайней важностью процессов становления местного самоуправления и развития финансовой системы обеспечения данного института. Д. Н. Зелинский подчеркивает влияние развития данного института на развитие региона в целом [6].

Первой особенностью финансового обеспечения местного самоуправления в Республике Крым будем считать переходный характер многих процессов, происходящих в системе местного самоуправления данной территории. В соответствии со ст. 19 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую

Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» на территории Крыма стали формироваться органы местного самоуправления. В переходный период перед республикой остро встали вопросы сохранения кадрового потенциала для работы в новых условиях, проблема перестройки всей системы управления в соответствии с законодательством и сложившейся практикой РФ, важным вопросом стали переобучение и переквалификация кадрового состава управленцев. В течение переходного периода в республике проделан огромный объем работы, в том числе по инвентаризации имущества, находящегося в муниципальной собственности, по приведению местного законодательства к стандартам РФ, по перерегистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Второй особенностью является то, что сами муниципальные образования существенно отличаются по формам и уровню экономического развития, соответственно, обладая чаще всего недостаточными финансовыми базами для развития местного самоуправления.

В табл. 3 приведены данные о количестве муниципальных образований в республике и их видах, а также о количестве муниципальных предприятий и банков. Как видно из представленных данных, преобладающей формой муниципальных образований является сельское поселение (250 из 279). Также важно отметить, что большинство из них участвуют в межмуниципальной кооперации. В Республике Крым насчитывается 179 муниципальных унитарных предприятий, при этом большая часть из них (94) находится в 11 городских округах, а также 4 муниципальных банка.

Диспропорции в муниципальном развитии проявляются в том, что основная часть промышленного производства сосредоточена в трех многофункциональных центрах: Симферополе, Керчи и Феодосии — и двух монопрофильных городах, градообразующие предприятия которых относятся к химической промышленности, — Армянске и Краснопереконске. Более 50 % сельскохозяйственного производства размещается в пяти муниципальных образованиях: Красногвардейском (более 15 % общего объема сельхозпродукции), Джанкойском (10—15 %), Симферопольском (около 10 %), Нижнегорском и Сакском (по 5—10 %) районах. Около 95 % потока туристов приходится на городские округа Ялту, Алушту, Феодосию,

Евпаторию, Саки, Керчь, Ленинский и Сакский районы.

Серьезные дисбалансы в развитии муниципалитетов приводят к усилению диспропорций в развитии, так как ресурсы перераспределяются в пользу более крупных экономических центров, остальные же территории остаются отсталыми. Это приводит к отставанию социального развития, демографическим проблемам, миграции.

В табл. 3 приведены данные о численности населения в муниципальных образованиях.

Одной из серьезных проблем организации местного самоуправления в Крыму является недостаточность финансового обеспечения мелких муниципалитетов уровня поселений с небольшим населением. В 152 из 250 поселений недостаточно населения (менее 3 тыс. чел.), эти бюджеты целиком дотационны и не могут эффективно решать вопросы местного значения.

Третьей особенностью является изменение экономических условий функционирования региональной и муниципальных экономик республики. Это нашло отражение в существенной потере некоторых рынков сырья и сбыта, изменении всех логистических цепочек, нарушении энерго- и водоснабжения, неурегулированности системы учета муниципального имущества (например, отсутствие кадастровой оценки имущества приводит к сложностям с расчетом налогов на муниципаль-

ное имущество). Также важно отметить, что крымская экономика до сих пор находится под санкционным давлением, ослаблено международное сотрудничество с республикой. Например, водная изоляция очень серьезно повлияла на работу сельскохозяйственных предприятий, и, хотя удалось посредством строительства артезианских скважин избежать остановки производства и массовых увольнений, тем не менее существенно изменились затраты. Проблема недопуска на территорию ведущих банков, сотовых операторов, розничных ретейлеров оказывает существенное негативное влияние на региональную экономику.

Четвертой особенностью является преобладание программно-целевого метода управления территорией Республики Крым. Одним из ключевых документов, создавших институциональную базу для использования данного метода, следует считать Постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении федеральной целевой программы “Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года”» [1]. Основная цель данного метода — интеграция экономики региона в экономическую систему России, при этом анализ данных в указанном документе свидетельствует о том, что основные социально-экономические показатели Республики Крым несколько отстают от среднероссийских. Среди приоритетов

Таблица 3

**Сведения о численности населения
муниципальных образований (МО) Республики Крым**

Численность постоянного населения в МО, чел.	Всего МО	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения	Городские округа
	279	14	4	250	11
1 до 100	0	0	0	0	0
101 до 300	0	0	0	0	0
301 до 1 тыс.	15	0	0	15	0
1 тыс. до 3 тыс.	147	0	0	147	0
3 тыс. до 5 тыс.	54	0	0	54	0
5 тыс. до 10 тыс.	20	0	1	19	0
10 тыс. до 30 тыс.	20	1	3	11	5
30 тыс. до 50 тыс.	9	5	0	0	4
50 тыс. до 100 тыс.	8	7	0	0	1
100 тыс. до 300 тыс.	5	1	0	4	0
300 тыс. до 500 тыс.	1	0	0	0	1
500 тыс. до 1 млн	0	0	0	0	0
Более 1 млн	0	0	0	0	0

Источник: Федеральная служба статистики (https://crimea.gks.ru/list_of_municipalities).

находятся развитие инфраструктуры на территории Крыма, решение задач водо- и энергоснабжения, развитие туристических и рекреационных кластеров. Вторым важным документом в рамках данного подхода является Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 г. (далее — Стратегия), которая разработана Советом министров Республики Крым и утверждена Законом Республики Крым от 01.01.2017 № 352-ЗРК/217. Главной стратегической целью в Стратегии ставится развитие человека и достижение высокого уровня жизни [13]. Тремя основными целями являются: победа в борьбе за человеческий капитал, победа в борьбе за инновации и инвестиции. Стратегическое планирование активно внедряется на муниципальном уровне — там разрабатываются также стратегии развития муниципальных образований на долгосрочную перспективу.

Пятой особенностью является влияние на финансовое состояние и бюджетную систему Республики Крым режима свободной экономической зоны, установленной до 2039 г. Особенности режима являются налоговые льготы, льготные ставки социальных взносов, возможность применения процедуры свободной таможенной зоны, что позволяет привлечь на территорию региона больше инвестиционных ресурсов. Особенно интересны для инвесторов объекты в туристическо-рекреационной сфере. Однако, несмотря на это, пока регион существенно отстает по объему привлеченных инвестиций от других регионов в составе Южного федерального округа. Основными проблемами являются: высокие административные барьеры, неурегулированность земельных отношений, неразвитость банковской инфраструктуры и санкционный режим.

Таким образом, по итогам исследования нами выявлены следующие особенности финансового обеспечения местного самоуправления. Первой

особенностью является высокая дотационность местных бюджетов, зависимость от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. Второй особенностью является проблема несоответствия передаваемых на местный уровень полномочий и расходной части местного бюджета. Третьей особенностью является устойчивая тенденция привлечения населения и общественности к решению финансовых проблем муниципалитетов и решению вопросов местного значения. Четвертой особенностью является зависимость доходов местных бюджетов от типа муниципального образования. Также выявлены особенности финансового обеспечения местного самоуправления в Республике Крым. Первой особенностью финансового обеспечения местного самоуправления в Республике Крым будем считать переходный характер многих процессов, происходящих в системе местного самоуправления данной территории. Второй особенностью является то, что сами муниципальные образования существенно отличаются по формам и уровню экономического развития, соответственно, обладая чаще всего недостаточными финансовыми базами для развития местного самоуправления. Третьей особенностью является изменение экономических условий функционирования региональной и муниципальных экономик республики. Четвертой особенностью является преобладание программно-целевого метода управления территорией Республики Крым. Пятой особенностью является влияние на финансовое состояние и бюджетную систему Республики Крым режима свободной экономической зоны, установленной до 2039 г. Особенности режима являются налоговые льготы, льготные ставки социальных взносов, возможность применения процедуры свободной таможенной зоны, что позволяет привлечь на территорию региона больше инвестиционных ресурсов.

Список литературы

1. Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»: пост. Прав-ва Рос. Федерации от 11.08.2014 № 790.
2. Баланов А. Н. Муниципальные финансы и пути повышения эффективности муниципального управления // Оригинальные исследования. 2021. Т. 11, № 3. С. 68—76.
3. Буриличев А. Краудфандинг поможет профинансировать проект и сэкономить средства бюджета // Практика муниципального управления. 2019. № 12.
4. Васильева М. В. О концепции государственного и муниципального финансового контроля // Финансы и кредит. 2009. № 44 (380). С. 14—24.
5. Врублевская О. В., Николаева В. А., Попова М. И. Развитие бюджетно-учетных технологий в государственном секторе. СПб., 2007.

6. Зелинский Д. Н. Местное самоуправление в Республике Крым и его взаимодействие с государственными органами власти // Новый юридический вестник. 2020. № 6 (20). С. 1—3. URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/171/5225/> (дата обращения 08.11.2021).
7. Золотько А. И. Финансовое обеспечение местного самоуправления (на примере муниципальных образований субъекта РФ): дис. ... канд. экон. наук. М., 2012.
8. Карепина О. И. Обеспечение сбалансированности региональных бюджетов в контексте сокращения финансовой асимметрии в условиях финансовой нестабильности // Региональная экономика: теория и практика. 2016. № 9. С. 113—128.
9. Кивико И. В., Малис Н. И. Налоговый потенциал Республики Крым // Финансовый журнал. 2020. Т. 12, № 3. С. 48—59.
10. Кудрин А. Л. Теоретические и методологические подходы к реализации сбалансированной и эффективной бюджетной политики: дис. ... канд. экон. наук. М., 2018. 424 с.
11. Павлова Л. Н., Бабич А. М. Бюджетной политике — комплексный подход // Государственная служба. 2000. № 1 (7). С. 105—112.
12. Слепов В. А., Шуба В. Б., Бурлачков В. К. Развитие межбюджетных отношений на уровне муниципальных образований: особенности современного этапа // Вестник Российской экономической академии им. Г. В. Плеханова. 2008. № 1 (19). С. 43—50.
13. Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года: утв. Законом Респ. Крым от 01.01.2017 № 352-ЗРК/217.
14. Харитоновна О. В., Бугаева Т. Н. Краудсорсинг в государственном и муниципальном управлении: сущность и перспективы использования // Вестник евразийской науки. 2020. № 2, т. 12.
15. Шугрина Е. С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2—19.
16. Шугрина Е. С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69—76.

Сведения об авторе

Силова Елена Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. metod@csu.ru

Bulletin of Chelyabinsk State University.

2021. № 12 (458). *Economic Sciences. Iss. 75. Pp. 63—69.*

FEATURES OF LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL SUPPORT

E. S. Silova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia. metod@csu.ru

The development and improvement of local self-government is impossible without a clear financial mechanism that allows municipalities to have their own income base in the form of a variety of property and to extract appropriate income from it. At the municipal level, many important processes of ensuring the life of the state are carried out, the level and degree of development of municipal administration characterizes the involvement of citizens in the management process, the level of development of democratic procedures. The financial provision of local self-government is a complex mechanism that needs to be improved. Studying the peculiarities of financial support for local self-government is an important element of the strategic analysis of the institute of local self-government, necessary for the further development of a strategy for financing municipal government. The purpose of this work is to identify the peculiarities of financial support for the regions of Russia. The results of the work were identified features in the context of municipal administration in general and local self-government of the Republic of Crimea.

Keywords: *local self-government, budget, peculiarities of local budgets, financial support of local self-government.*

References

1. Ob utverzhdenii federal'noj celevoj programmy "Social'no-ekonomicheskoe razvitie Respubliki Krym i g. Sevastopolya do 2020 goda" [On approval of the federal target program "Social and economic development of the Republic of Crimea and the city of Sevastopol until 2020"]. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11.08.2014 № 790 [in Russ.].
2. Balanov A. N. (2021) *Original'nye issledovaniya*, vol. 11, no. 3, pp. 68—76 [in Russ.].
3. Burilichev A. (2019) *Praktika municipal'nogo upravleniya*, no. 12 [in Russ.].
4. Vasil'eva M. V. (2009) *Finansy i kredit*, no. 44 (380), pp. 14—24 [in Russ.].
5. Vrublevskaya O. V., Nikolaeva V. A., Popova M. I. (2007) Razvitie byudzhethno-uchetnyh tekhnologij v gosudarstvennom sektore [Development of Fiscal Technologies in the Public Sector]. St. Petersburg [in Russ.].
6. Zelinskij D. N. (2020) *Novyj yuridicheskij vestnik*, no. 6 (20), pp. 1—3 [in Russ.].
7. Zolot'ko A. I. (2012) Finansovoe obespechenie mestnogo samoupravleniya (na primere municipal'nyh obrazovanij sub'ekta RF) [Financial support of local self-government (on the example of municipal formations of a subject of the Russian Federation). Abstract of thesis]. Moscow [in Russ.].
8. Karepina O. I. (2016) *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*, no. 9, pp. 113—128 [in Russ.].
9. Kiviko I. V., Malis N. I. (2020) *Finansovyj zhurnal*, vol. 12, no. 3, pp. 48—59 [in Russ.].
10. Kudrin A. L. (2018) Teoreticheskie i metodologicheskie podhody k realizacii sbalansirovannoj i effektivnoj byudzhethnoj politiki [Theoretical and methodological approaches to the implementation of a balanced and effective budget policy. Thesis]. Moscow. 424 p. [in Russ.].
11. Pavlova L. N., Babich A. M. (2000) *Gosudarstvennaya sluzhba*, no. 1 (7), pp. 105—112 [in Russ.].
12. Slepov V. A., Shuba V. B., Burlachkov V. K. (2008) *Vestnik Rossijskoj ekonomicheskoy akademii im. G. V. Plekhanova*, no. 1 (19), pp. 43—50 [in Russ.].
13. Strategiya social'no-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Krym do 2030 goda [Strategy of social and economic development of the Republic of Crimea until 2030]. Utverzhdena Zakonom Respubliki Krym ot 01.01.2017 goda № 352-ZRK/217 [in Russ.].
14. Haritonova O. V., Bugaeva T. N. (2020) *Vestnik Evrazijskoj nauki*, no. 2, vol. 12 [in Russ.].
15. Shugrina E. S. (2014) *Municipal'noe pravo*, no. 4, pp. 2—19 [in Russ.].
16. Shugrina E. S. (2018) *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo*, no. 11, pp. 69—76 [in Russ.].