УДК 332.1:336.1

ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ И РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ ИХ СТАНОВЛЕНИЯ В РОССИИ

Иванов П.А.

Институт социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук, Уфа, e-mail: cjufa84@rambler.ru

В статье рассматривается понятие местных финансов России на современном этапе развития бюджетно-финансовой системы страны как многоаспектной категории, отражающей экономические, правовые, социальные и материальные взаимосвязи в обществе. Проведен ретроспективный анализ становления финансов местного самоуправления, что позволило выявить основные этапы (тенденции) развития системы бюджетных отношений на местном уровне со времен Древней Руси до настоящего времени. В результате выделено два крупных периода: протобюджетный (в России до 1645 г. и в мире в целом до XVI—XVII вв.), характеризующийся наличием определенных признаков бюджетообразования, и бюджетный, формирующийся в результате отделения государственной казны от собственности главы государства и введения систематизированного бюджетного планирования.

Ключевые слова: финансы, бюджет, налоги, местное самоуправление, ретроспектива

DEFINITION MUNICIPAL FINANCE AND RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THEIR FORMATION IN RUSSIA

Ivanov P.A.

Institute of Social and Economic Researches of Ufa Scientific Centre RAS, Ufa, e-mail: cjufa84@rambler.ru

The article discusses the definition of local finances Russia at the present stage of development of the fiscal system of the country as a multidimensional category, reflecting the economic, legal, social and material relationships in society. A retrospective analysis of the formation of local government finances, which revealed the main stages (trends) development of budgetary relations at the local level since the days of ancient Russia to date. As a result, allocated two major periods: the Protobudget (in Russia up to 1645 and in the whole world to the XVI–XVII centuries.), characterized by the presence of certain signs budget-forming and budget, which is formed as a result of separation from the state treasury, and the head of state ownership the introduction of systematic budget planning.

Keywords: finance, budget, tax, local government, retrospective

Роль и значение финансов в становлении местного самоуправления трудно переоценить. Местный бюджет — это ключевой элемент финансово-экономических основ местного самоуправления, отражающий общий уровень финансового состояния муниципального образований (МО). Для лучшего понимания процесса формирования и исполнения местного бюджета необходимо рассмотреть определение данного понятия в бюджетном законодательстве, а также эволюционное развитие местных финансов в России.

Понятие и сущность местных финансов

Исходя из положений статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) под бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления [1]. Согласно части 2 статьи 15 БК РФ бюджет МО (местный бюджет) предназначен для исполнения расходных обязательств МО. При этом, в статье 6 БК РФ под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным

нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публичноправового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Это приводит к неоднозначной трактовке самого понятия местного бюджета, его предназначения.

В тоже время в более ранних редакциях БК РФ данное определение носило несколько иной характер. Например, в редакции БК РФ от 31.12.1999 г. под местным бюджетом понималась форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. В редакции от 29.12.2004 г. определение местного бюджета уже звучит как: форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответ-

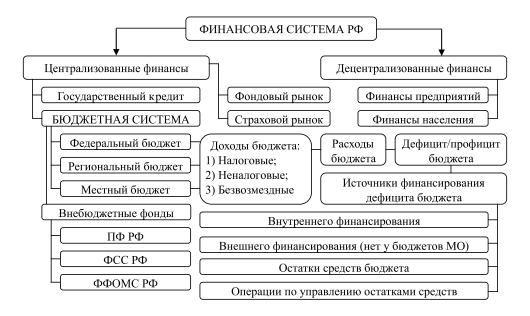
ствующего муниципального образования. С 2007 г. действует текущее определение, данное в самом начале. Это свидетельствует об усилении финансовой централизации власти, снижении самостоятельности местных бюджетов в целом [4, с. 15]. Местный бюджет является нижним звеном бюджетной системы РФ, представляющая собой совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемая законодательством РФ. В свою очередь, бюджетная система является частью финансовой системы страны. Иерархически финансовая система представлена на рисунке.

Местный бюджет, как и государственный, является многоаспектным понятием, которое следует рассматривать, как минимум, с 4 позиций: экономической, правовой, материальной и социальной. С экономической точки зрения местный бюджет представляет собой совокупность экономических (денежных) отношений, возникающих между участниками бюджетных отношений (муниципальным образованием и находящимися на его территории юридическими и физическими лицами) в процессе образования, планового распределения и использования централизованного фонда денежных средств.

Данные отношения формируются при концентрации в централизованном фонде денежных средств (в виде определенной части накоплений предприятий, организаций и части доходов населения), посредством

взимания налогов, сборов, пошлин, получения доходов от использования муниципального имущества и других неналоговых доходов, а также при последующем их распределении и использовании, обеспечивающем финансирование задач и функций местного самоуправления в интересах проживающего на его территории населения.

С юридической точки зрения местный бюджет является правовым актом, представленным в виде основного финансового плана МО, определяющим юридические права и обязанности участников бюджетных отношений по поводу образования, распределения и использования централизованного денежного фонда соответствующего МО. Права собственности на средства местного бюджета определены Гражданским кодексом РФ (ГК РФ). В соответствии пунктом 3 статьи 215 ГК РФ [3] средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого МО. Из этого следует, что собственником средств местного бюджета является не конкретный орган местного самоуправления, а МО в целом. На основании пункта 2 статьи 125 ГК РФ определенные органы местного самоуправления осуществляют от имени МО и в пределах своей компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, реализацию имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей в отношении переданной им муниципальной собственности.



Местный бюджет в структуре бюджетных и финансовых отношений

Материальный аспект местного бюджета выражается в количественной оценке доходной и расходной части централизованного фонда денежных средств, сформированного в пределах определенного МО и находящегося под управлением соответствующих органов местного самоуправления. При этом, материальная составляющая бюджета подвержена постоянным изменениям, проявляющаяся в виде динамики объема и структуры поступающих денежных средств, целевых статей и разделов расхолов и т.л.

Помимо экономического, правового и материального аспектов местного бюджета необходимо также выделить социальный аспект, который заключается в том, что, во-первых, все бюджетные отношения происходят в общественной среде, между различными участниками, поэтому изначально являются общественными, социальными и, во-вторых, одной из целей распределения и использования бюджетных средств является перераспределение национального дохода, получаемого муниципальной казной, в пользу малоимущих слоев населения (льготы, субсидии), выравнивания социально-экономического положения территории. Таким образом, как сам бюджетный процесс, так и его конечные цели имеют социальную природу. Для лучшего понимания существующей системы бюджетных отношений на местном уровне необходимо рассмотреть истоки ее возникновения и основные этапы развития в России до настоящего времени.

Этапы развития бюджетных отношений на местном уровне

Исторически местное самоуправление существует с испокон веков, ведь еще до возникновения государств существовал общинно-родовой строй и даже до сих пор в некоторых странах (Швейцарии, Германии, Болгарии) общинами называют определенные уровни местного самоуправления. Финансы существуют со времен возникновения цивилизации, развития товарно-денежных отношений и необходимости поиска всеобщего эквивалента. Однако бюджетные отношения, в отличие от финансовых, появились гораздо позднее (в XVI – XVII вв.) в результате выделения государственной казны и ее отделения от собственности главы государства, а также с началом финансового планирования, т.е. определение сметы доходов и расходов государственного бюджета на определенный период.

Протобюджетный период

Тем не менее, определенная форма прото-бюджета, именуемая кормлением, при-

сутствовала еще в Древней Руси, в соответствии с которой представители князя на местах находились на содержании у местного населения в течение всего срока службы. Изначально кормление имело спорадический характер и собиралась в виде скота, мехов, меда, воска, продовольствия. Кроме того, собирались пошлины и штрафы: судебные (виры), дорожные (мыт), пошлина с брака (выводная куница) [5], за клеймение («пятнание») и продажу лошадей, аналог современного НДС (тамга), за взвешивание (весчее), за аренду торговых помещений (гостиное), за измерение (померное) и др. Начиная с XIII в. складывается система посошного обложения, где формой обложения являлись: соха, дым, двор, тягло. Помимо этого, в доход казны поступали таможенный, соляной, кабацкий и другие сборы. Окончательно посошное обложение укрепилось с образованием Русского централизованного государства в XV в.

Тогда же в России начинает формироваться двухзвенная бюджетная система унитарного государства, включающая великокняжескую казну (бюджет государства) и местные бюджеты, которые складывались за счет княжеских (т.е. государственных) налогов и местных сборов соответственно. Однако такая форма государственного управления в итоге привела к произволу и злоупотреблению своей властью кормленщиками, которые были заинтересованы, прежде всего, в своем обогащении, а не в решении местных вопросов. В этой связи, с XV в. московские великие князья стали ограничивать доходы кормленщиков в рамках определенных установленных лимитов («кормленных») и уставных грамот. Важной вехой в развитии бюджетных отношений в России становится переход от натурального кормления к денежному, что только способствовало развитию коррупции и требовало проведение реформ.

В результате проведенной Иваном IV Грозным земской реформы 1555-1556 гг. система кормлений была упразднена. Тем не менее, изданный в 1555 г. указ об отмене кормлений применялся не сразу и не повсеместно. В исторических источниках случаи кормления упоминаются вплоть до конца XVI в. Согласно земской реформе вместо кормленщиков на местах назначались земские старосты, которые руководили земскими избами, творившими суды и собиравшими налоги. Сборы, шедшие ранее на содержание кормленщиков, были сведены в единый налог, уплачиваемый в казну («кормленный окуп»), размер которого менялся в зависимости от категории земель (дворянские, чёрные, дворцовые) и направлялся на содержание земских изб и финансовое обеспечение местных мероприятий.

Бюджетный период

Первый в России бюджет, представленный как смета государственных доходов и расходов, был составлен в 1645 г. В XVI в. для сбора налогов были созданы специальные территориальные органы - чети. В середине XVI в. помимо прямых налогов в казну стали собирать и косвенные в виде винных откупов. К 1711 г. косвенные доходы давали до 40% всех доходов бюджета. В 1718 г. после проведения переписи мужского податного населения была введена подушная подать (не распространялась на дворянство, духовенство и чиновничество), которая увеличивала доходы казны на протяжении всего XVIII в. по мере развития торговли, роста производства и увеличения численности населения.

Утвердившаяся при Иване IV Грозном система приказного управления не позволяла концентрировать все бюджетные средства в едином органе, что осложняло их учет и способствовало растрате. Поэтому при Петре I были созданы 3 финансовые коллегии, в ведении которых находились все государственные финансы, что делало все финансовое управление централизованным. В результате проведения во времена Екатерины II губернской реформы 1775 г. была реорганизована система финансового управления в стране. Реформа способствовала в определенной мере децентрализации финансового управления, что позволяло создать финансовую опору властям в губерниях.

В 1864 г. в соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях в России были созданы органы местного самоуправления – земства. Для выполнения возложенных на земства функций формировались земские бюджеты, основным источником пополнения которых являлись существовавшие ранее и переданные земствам земские повинности и сборы. Земские повинности взимались независимо от уровня дохода плательщика и направлялись на финансирование целевых расходов. Основной доход (более 60% всех доходов местных бюджетов) приносили земские сборы [5] (земельный налог, налог на недвижимое имущество, промысловый патент). Кроме того, до четверти общих доходов бюджета составляли отчисления из государственного бюджета. Поскольку в России в начале XX в. двухзвенная бюджетная система унитарного государства существовала уже около 500 лет, то местные бюджеты не входили в состав государственного бюджета России.

Радикальные перемены произошли после Октябрьской революции 1917 г. Наполнение бюджетной системы налогами практически прекратилось из-за дезорганизации и фактической ликвидации органов государственного и местного управления. Тяжелое экономическое положение в стране вынуждало к переходу на строгую централизацию финансов, позволяющую обеспечить поступление средств в бюджет и их эффективное использование. Данный принцип в формировании финансовой политики стал определяющим в течение всего периода истории СССР, что оказывало влияние на роль местных финансов, которые то отделялись от государственного бюджета, то вновь входили в его состав. Окончательно бюджетная система СССР сформировалась с принятием Конституции 1936 г., наметившей курс на дальнейшее усиление централизации в финансовом управлении страной. В 1938 г. местные бюджеты окончательно вошли в состав государственного бюджета СССР. Такая структура бюджетной системы просуществовала до распада СССР в 1991 г.

В современной системе межбюджетных отношений выделяют следующие этапы [2]:

- 1. 1991 1993 гг. формирование новой бюджетной системы государства, отделение местных бюджетов от государственного бюджета и установление, согласно Конституции 1993 г., местного самоуправления как самостоятельной ветви власти;
- 2. 1994 1998 гг. реформирование межбюджетных отношений и закрепление основополагающих принципов бюджетного федерализма. Принятие закона о финансовых основах местного самоуправления, позволивший повысить предсказуемость образования доходов местных бюджетов путем закрепления за ними обязательных нормативов отчислений от важнейших федеральных налогов;
- 3. 1999 2001 гг. реформирование межбюджетных отношений в части разграничения расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, разграничение налоговых источников между уровнями бюджетной системы РФ, переход к единым правилам распределения финансовой помощи;
- 4. 2002 2005 гг. систематизация бюджетного устройства РФ, четкая фиксация доходов, закрепленных за местными бюджетами, определение и совершенствование прозрачности механизмов их финансовой поддержки. Принятие федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], установившего общие правовые, территориальные, организационные и эко-

номические принципы организации местного самоуправления в РФ;

- 5. 2006 2008 гг. совершенствование межбюджетных отношений в области повышения качества управления муниципальными финансами, стимулирования местных бюджетов на увеличение своей доходной базы;
- 6. 2009 2013 гг. проведение комплекса мероприятий по сохранению сбалансированности местных бюджетов в условиях финансово-экономического кризиса, повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления муниципальными финансами в соответствии с [6];
- 7. 2014 г. настоящее время данный этап ознаменовался переходом на трехлетнее планирование бюджетов субъектов РФ и большинства местных бюджетов (при возврате в 2016 г. к однолетнему планированию федерального бюджета). Основные преобразования межбюджетных отношений заложены в [8] в части: завершения внедрения программно-целевых методов управления в бюджетный процесс, упорядочения структуры управления финансовыми ресурсами публично-правовых образований, направленности муниципального финансового контроля на оценку эффективности бюджетных расходов. Кроме того, особого внимания требует проблема поддержания долга субъектов РФ и МО на экономически безопасном уровне.

Выводы

Таким образом, рассмотрев понятие и основные этапы развития местных финансов, можно заключить, что местный бюджет является многоаспектной категорией (экономической, юридической, материальной, социальной), которая на протяжении длительного периода времени под воздействием реформ местного самоуправления, общих социально-экономических, политических процессов, протекавших в стране,

трансформировалась сначала от института кормления до первого государственного бюджета 1645 г. и затем от государственного бюджета 1863 г., впервые представившего подробную структуру доходов и расходов, до современного бюджета. Местный бюджет – это отражение степени самостоятельности местного самоуправления, эффективности управления местными финансами, влияющих на уровень социально-экономического развития территории.

Список литературы

- 1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 2. Варава А.Ю. Этапы становления системы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. № 6. 2014. URL:http://uecs.ru/finansi-i-kredit/item/2938-2014-06-11-05-18-35 (дата обращения: 31.10.2015).
- 3. Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 30 ноября 1994 года № 51—ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 4. Инструментарий и технологии моделирования развития территориальных систем регионального и муниципального уровней: Монография / под ред. д-р экон. наук, проф. Д.А. Гайнанова. Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2014. 252 с.
- 5. История бюджетной системы России // Информационный бизнес портал: сайт. – URL:http://www.market-pages. ru/budsyst/8.html (дата обращения: 30.10.2015).
- 6. Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 08 августа 2009 года № 1123-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 06 октября 2003 года № 131—ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 8. Федеральная государственная программа «Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».