
ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ И КЛАССИФИКАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ САМОРАЗВИТИЯ И САМОДОСТАТОЧНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

© 2013 Андрюхин Александр Юрьевич

Кемеровский институт (филиал) Российского экономического университета
им. Г.В. Плеханова
650000, Кемеровская область, г. Кемерово, Кузнецкий пр., д. 39
E-mail: sandryuhin@mail.ru

Рассмотрены терминологические проблемы, возникающие при исследовании саморазвития и самодостаточности муниципальных образований. Разработаны авторское определение и классификация самодостаточности.

Ключевые слова: муниципальное образование, самодостаточность, саморазвитие, муниципальное управление, местный бюджет.

Одной из ключевых проблем управления муниципальными образованиями является их переход в режим саморазвития, основой которого является финансово-экономическая самодостаточность. Однако анализ экономической литературы и нормативных документов показывает, что исследование данного вопроса затрудняют терминологические проблемы.

Хотя четкое определение термина “финансово-экономическая самодостаточность” не разработано, а употребление в нормативных документах довольно хаотично, за ним стоит реальная проблема адекватности финансово-экономических основ территорий поставленным перед ними целям. Европейская хартия местного самоуправления указывает, что “органы местного самоуправления имеют право... на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами...”. Эти ресурсы должны быть соразмерны полномочиям, определенную их часть следует формировать за счет местных налогов. Действительно, если важнейшей чертой местного самоуправления является решение вопросов местного значения за счет собственных средств, возникает закономерный вопрос о формировании необходимого объема последних.

Рассматривая понятие “самодостаточность”, можно отметить, что оно применяется для характеристики степени наличия у территорий каких-либо ресурсов. Однако ее развернутое определение дается довольно редко. С точки зрения смысла слова в русском языке “самодоста-

точность” означает обеспечение достаточных условий для кого-либо, чего-либо, удовлетворение какой-либо потребности, вполне большую величину для чего-либо и т.д. Тем самым в этом слове отражаются два момента: необходимый, вполне большой для чего-либо объем ресурсов, благ, а также его формирование собственными силами, за свой счет.

В экономической литературе термин “самодостаточность” используется в разных значениях, встречаются разные определения. А.Ю. Даванков полагает, что самодостаточность регионов и городов означает достаточный, но не избыточный объем производства общественных благ, а также товаров и услуг². У Е.А. Колесниченко самодостаточность территории - это обладание собственными возможностями для развития³. Согласно М.А. Катковой, Н.П. Колядину самодостаточность означает высокую степень воспроизводственной полноты функционирования регионального хозяйства в пространстве и во времени⁴. А.Н. Иванова считает, что экономическая самодостаточность территории состоит в наличии определенного числа хозяйствующих субъектов, получающих устойчивую прибыль⁵.

Автор полагает, что подобные определения не вполне соответствуют как смыслу слова “самодостаточность” в русском языке, так и экономической действительности. Наличие собственных возможностей для развития, расширенного воспроизводства скорее относится к понятию “саморазвитие экономики”, поскольку отражает не

просто наличие каких-то ресурсов, а характер развития территорий. Кроме того, саморазвитие гораздо более широкое понятие. Связывать самодостаточность с объемом производства и прибылью также вряд ли корректно. Учитывая, что приведенные выше определения скорее относятся к уровню региона, можно констатировать их ограниченность и необходимость разработки понятия “финансово-экономическая самодостаточность муниципального образования”.

Рассматривая сущность данного понятия, надо учитывать, что определенное распространение имеют другие термины - самообеспеченность, самостоятельность. Жесткое размежевание терминов “самодостаточность” и “самообеспеченность” вряд ли целесообразно. Они довольно близки по изначальному смыслу. И в том, и в другом понятии подчеркивается достижение определенного состояния собственными силами. Слова же “достаточность” и “обеспеченность” во многом сходны. Если территория обеспечена в нужном объеме чем-либо, например финансовыми ресурсами, то их достаточно. Наоборот, если ресурсов достаточно, территория ими обеспечена.

В законодательстве и ряде научных исследований представлено еще одно понятие - финансовая самостоятельность местного самоуправления. В Бюджетном кодексе РФ оно сформулировано в качестве принципа самостоятельности всех бюджетов⁶. Финансовая самостоятельность, как она представлена в Бюджетном кодексе, явно отличается от самодостаточности. Во-первых, этот принцип предполагает право и обязанность местного самоуправления по самостоятельному формированию и исполнению бюджетов, определенную автономию, обособленность в бюджетном процессе. Во-вторых, в первом из приведенных положений речь идет не об обеспечении финансово-экономической самодостаточности, а о балансировании местного бюджета в пределах максимального дефицита. Следовательно, в законодательстве речь идет не о требовании финансово-экономической самодостаточности, а о юридических требованиях к правовой и организационной самостоятельности местных бюджетов при соблюдении лимитов дефицитности.

Многие авторы отстаивают иное понимание финансовой самостоятельности, связывая ее с соответствием собственных доходов муниципаль-

ных образований стоящим перед ними задачам. Это приближает данную категорию к самодостаточности. По мнению Ю.И. Булатова, суть финансовой самостоятельности сводится к тому, что доходы местных бюджетов должны быть больше либо равны расходам. Если расходы больше доходов и образующийся дефицит приходится покрывать за счет помощи государства, финансовая самостоятельность отсутствует⁷. По А.В. Иванову, финансовая самостоятельность - это обеспеченность местного самоуправления адекватными финансовыми ресурсами⁸.

Другими авторами отстаивается двойственная трактовка финансовой самостоятельности. Е.А. Гутникова включает в нее не только обеспеченность собственными доходами, но и наличие правомочий по управлению ими⁹. А.Г. Атаева справедливо отмечает, что отсутствие в Бюджетном кодексе определения принципа финансовой самостоятельности в значительной мере затрудняет его реализацию. Она считает, что финансовая самостоятельность - сложное явление, которое включает в себя как законодательно установленные финансовые права и ответственность местного самоуправления, так и достаточность собственных средств для решения местных вопросов¹⁰.

Е.А. Ермакова, О.В. Болякина пишут, что финансовая самостоятельность местного самоуправления связана с полномочиями по решению финансовых вопросов и в то же время предполагает способность покрывать расходы за счет собственных доходов независимо от межбюджетных трансфертов¹¹. О.В. Шадринной выдвинут термин “экономическая самостоятельность местного самоуправления”. Под ним понимается то, что “органы местного самоуправления... самостоятельно определяют цели и приоритеты своего развития, самостоятельно осуществляют процесс управления ресурсами по достижению поставленных целей и самостоятельно реализуют свой местный интерес”¹². Экономическую самостоятельность (достаточность доходов) она считает частью экономической самостоятельности.

Отсюда вытекает, что существует два подхода к финансовой самостоятельности - широкий и узкий. По мнению автора, ученые, отстаивающие широкий подход к финансовой самостоятельности и необходимость его закрепления в Бюд-

жетном кодексе, совершенно правы. При этом следует учесть, что финансовая самостоятельность местного самоуправления имеет относительный характер в рамках федерального и регионального законодательства, социально-экономической политики Российской Федерации и ее субъектов. Требование самостоятельности муниципального образования является одним из двух составляющих финансовой самостоятельности.

Исходя из сказанного, можно приступить непосредственно к разработке определения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Выше уже отмечалось, что в первом приближении она означает соответствие собственных доходов стоящим перед муниципальными образованиями местным вопросам. Однако для разработки строгого определения необходимо принять во внимание как общие требования методологии и логики, так и некоторые содержательные финансово-экономические и правовые соображения.

Во-первых, в понятие финансово-экономической самостоятельности в современных условиях невозможно вкладывать абсолютный смысл и настаивать на стопроцентной обеспеченности местных бюджетов собственными доходами. Практически во всех развитых странах существуют дотации муниципальным образованиям, это считается нормальным и не отрицает сути местного самоуправления.

Во-вторых, финансово-экономическая самостоятельность выступает не целью управления, а средством достижения главной цели развития. Как правило, этой целью является повышение качества жизни членов местного сообщества. Именно как фактор достижения главной цели муниципального образования и должна рассматриваться финансово-экономическая самостоятельность.

В-третьих, финансово-экономическая самостоятельность зависит не только от величины собственных доходов, но и от состава вопросов местного значения и существующих стандартов бюджетной обеспеченности, предоставления муниципальных услуг, обеспеченности населения различными благами. В этом отношении особенно важна взаимосвязь между требуемым объемом бюджетных расходов и местными доходами.

По мнению автора, определение финансово-экономической самостоятельности муниципаль-

ного образования наиболее целесообразно строить через ближайший род и видовое отличие, как это рекомендуется специальной литературой¹³. Ближайшим родом по отношению к финансово-экономической самостоятельности выступает категория “степень обеспеченности”, которая может быть разной - совершенно недостаточной, удовлетворительной, полной, избыточной. Таким образом, финансово-экономическая самостоятельность - это определенная степень обеспеченности муниципального образования финансовыми ресурсами.

Что будет являться видовым отличием? Для ответа на данный вопрос следует учесть высказанные выше соображения. Степень обеспеченности должна быть такой, чтобы позволять муниципальному образованию успешно решать вопросы местного значения в целях повышения качества жизни в рамках законодательной базы и федеральной и региональной социально-экономической политики. Тогда определение финансово-экономической самостоятельности через ближайший род и видовое отличие представим следующим образом. Финансово-экономическая самостоятельность муниципального образования - это степень обеспеченности местных бюджетов собственными доходными источниками, необходимая для решения вопросов местного значения на уровне, адекватном современным требованиям к качеству жизни с учетом законодательной и социально-экономической ситуации.

Предлагаемое определение характеризует цель, которой служит финансово-экономическая самостоятельность, а также учитывает объективную сложность финансового обеспечения местных вопросов, которая обычно предполагает помощь вышестоящих бюджетов. Поскольку в законодательстве предусмотрен единственный источник исполнения расходных обязательств муниципальных образований - местный бюджет, это также нашло отражение. Авторское определение финансово-экономической самостоятельности не содержит однозначного указания на необходимость достижения формального равенства или превышения местными доходами расходов. Во-первых, оно редко достигается в современных условиях, во-вторых, повышение социальных стандартов и уровня муниципальных услуг, предоставляемых жителям, хотя и обуславливает опережающий рост

Классификация финансово-экономической самодостаточности

Основание классификации	Вид самодостаточности
1. По виду муниципальных образований	1. Финансово-экономическая самодостаточность сельского поселения 2. Финансово-экономическая самодостаточность городского поселения 3. Финансово-экономическая самодостаточность муниципального района 4. Финансово-экономическая самодостаточность городского округа
2. По периоду времени	1. Ретроспективная 2. Текущая 3. Перспективная
3. По источнику достижения	1. Налоговая 2. Эндогенная 3. Рестрикционная
4. По размеру и экономическим особенностям муниципального образования	1. Финансово-экономическая самодостаточность крупнейшего города 2. Финансово-экономическая самодостаточность крупного города 3. Финансово-экономическая самодостаточность среднего города 4. Финансово-экономическая самодостаточность малого города и т.д.

расходов по сравнению с доходами, но представляется желательным и полезным явлением.

Следующим этапом исследования финансово-экономической самодостаточности является разработка ее классификации. Предлагаемая классификация финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований представлена в таблице.

1. По виду муниципальных образований выделена финансово-экономическая самодостаточность сельских поселений, городских поселений, муниципальных районов, городских округов. Практический смысл этой классификации обусловлен тем, что разные виды муниципальных образований отличаются составом вопросов местного значения. Следовательно, им необходим разный уровень доходов.

2. По периоду времени, к которому относится финансово-экономическая самодостаточность:

- ретроспективная (самодостаточность наблюдалась в прошлом);
- текущая (самодостаточность наблюдается в текущем периоде);
- перспективная (самодостаточность может быть достигнута в перспективе).

3. По преобладающим факторам достижения самодостаточности:

- налоговая финансово-экономическая самодостаточность (достигается за счет изменения пропорций распределения налогов в пользу местных бюджетов, представляет собой простое перераспределение средств в бюджетной системе и не предполагает развития экономики муниципального образования);

- эндогенная финансово-экономическая самодостаточность (достигнута за счет роста имеющихся доходных источников на основе экономического развития муниципального образования, увеличения его финансового потенциала);

- рестрикционная финансово-экономическая самодостаточность (достигнута за счет сокращения расходов бюджета, снижения уровня решения вопросов местного значения, урезания ассигнований на социально-экономические цели).

4. Финансово-экономическую самодостаточность муниципального образования также следует классифицировать на основании их размеров и экономических особенностей. Подходы, условия и факторы достижения самодостаточности будут в значительной мере различаться в зависимости от численности населения, уровня экономического развития.

¹ Европейская хартия местного самоуправления (от 15 октября 1985 г.).

² *Даванков А.Ю., Колесник Е.А.* Научно-методические основы обеспечения самодостаточности малых городов. Екатеринбург, 2009. С. 20.

³ *Колесниченко Е.А.* Дифференциация регионального развития: концепция финансовой самодостаточности // Вестник Тамбовского государственного университета. Гуманитарные науки. Экономика. 2009. Вып. 3. С. 378.

⁴ *Каткова М.А., Колядин Н.П.* Самодостаточность региона как его системная характеристика // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2012. № 2. С. 46.

⁵ *Иванова А.Н.* Механизмы развития экономической самодостаточности территории муниципального образования // Экономический журнал. 2009. № 2.

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ: [в ред. от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ]. Ст. 31.

⁷ *Булатов Ю.И.* Содержание принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления //

Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2010. № 5. С. 89.

⁸ *Иванов А.В.* Влияние неналоговых доходов на уровень финансовой устойчивости местного бюджета и самостоятельность муниципального образования // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. 2011. № 16. С. 82.

⁹ *Гутникова Е.А.* Финансовая самостоятельность как фактор устойчивости развития муниципальных образований // Федерализм. 2010. № 1. С. 230.

¹⁰ *Атаева А.Г.* Механизм формирования финансовой самостоятельности муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Уфа, 2011. С. 17.

¹¹ *Ермакова Е.А., Болякина О.В.* Подходы к определению финансовой самостоятельности местных бюджетов России // Финансы и кредит. 2012. № 1. С. 3.

¹² *Шадрина О.В.* Экономическая самостоятельность муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2006. С. 15.

¹³ Правила определения понятия // Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М., 1975. С. 467-468.

Поступила в редакцию 04.07.2013 г.