

Проблемы формирования финансово-экономической основы местного самоуправления

Солдатова Л. В.

*Солдатова Лариса Владимировна / Soldatova Larisa Vladimirovna – кандидат юридических наук, доцент,
кафедра конституционного и муниципального права,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение Высшего образования
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва*

***Аннотация:** данная статья посвящена проблемам формирования финансово-экономических основ местного самоуправления, образованию местных бюджетов, доходам и расходам бюджетов, механизму выравнивания бюджетной обеспеченности и значению финансово-экономической составляющей в обеспечении самостоятельности местной власти.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, местный бюджет, выравнивание бюджетной обеспеченности.*

Каждое муниципальное образование должно иметь свои собственные средства реализации полномочий. Только в этом случае может быть обеспечено именно «самоуправление». Такую роль выполняет местный бюджет, предназначенный для исполнения расходных обязательств муниципального образования.

Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципальных образований не допускается.

Бюджет муниципального района (районный бюджет) и свод бюджетов городских и сельских поселений, входящих в состав муниципального района (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет муниципального района [1].

В качестве составной части бюджетов городских и сельских поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Бюджет городского округа с внутригородским делением и свод бюджетов внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет городского округа с внутригородским делением.

Наполняется местный бюджет, в основном, за счет налоговых доходов, к которым относятся земельный налог, налог на доходы физических лиц, налог на имущество физических лиц, единый сельскохозяйственный налог и др.

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, в том числе платы за использование лесов, водных объектов, предоставление земельных участков, увеличение площади земельных участков и т. д.

Далеко не все муниципальные образования имеют одинаковую бюджетную обеспеченность. Большинство получают финансовую помощь из иных бюджетов, и только несколько муниципальных образований являются финансовыми донорами, перечисляя значительную часть своих доходов в региональный и федеральный бюджеты (это, в основном, муниципальные образования с большими запасами природных ресурсов). Естественно, что в таких условиях возможности бюджетов многих муниципальных образований не позволяют обеспечить полноценную реализацию прав граждан. В целях разрешения этой проблемы в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] и Бюджетном кодексе Российской Федерации предусматриваются меры финансовой поддержки муниципальных образований. Для этого в составе бюджетов может быть создано несколько фондов.

Для тех муниципальных образований, где бюджетная обеспеченность ниже установленного минимума, предусматривается выравнивание этой обеспеченности. Соответственно, в Бюджетном кодексе РФ предусмотрено образование фондов финансовой поддержки поселений (ст. 137 БК РФ) и фондов финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (ст. 138 БК РФ).

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется в виде межбюджетных трансфертов.

Формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов субъектов Российской Федерации, включают:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);

- субсидии местным бюджетам;
- субвенции местным бюджетам и субвенций бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей, для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- иные.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации в целях выравнивания финансовых возможностей городских поселений (включая городские округа), сельских поселений, внутригородских районов по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения, исходя из численности жителей и (или) бюджетной обеспеченности, и образуют региональный фонд финансовой поддержки поселений (внутригородских районов).

Размер дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений (внутригородских районов) определяется для каждого городского поселения (включая городские округа), сельского поселения, внутригородского района субъекта Российской Федерации, исходя из численности жителей городского поселения, сельского поселения, внутригородского района в расчете на одного жителя.

Субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации - межбюджетные трансферты, предоставляются бюджетам муниципальных образований в целях финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

В составе бюджета субъекта Российской Федерации могут предусматриваться субсидии местным бюджетам на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств.

В случаях и порядке, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета субъекта Российской Федерации, в том числе в форме дотаций, в пределах 10 процентов общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций) и (или) расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений.

Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации - межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке.

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

дотаций из бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений;

дотаций из бюджетов городских округов с внутригородским делением на выравнивание бюджетной обеспеченности внутригородских районов;

субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам городских, сельских поселений;

субвенций из бюджетов городских округов с внутригородским делением бюджетам внутригородских районов;

субсидий, перечисляемых из бюджетов городских, сельских поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;

субсидий, перечисляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования региональных фондов финансовой поддержки поселений (внутригородских районов) и региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением);

иных межбюджетных трансфертов.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района предоставляются поселениям, входящим в состав данного муниципального района, в соответствии с муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района, и образуют районный фонд финансовой поддержки поселений. Порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями БК РФ.

Расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых

доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом городского и сельского поселения, исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя.

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности определяется по городским и сельским поселениям по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов городских и сельских поселений, перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя, по поселениям и может устанавливаться отдельно для городских и сельских поселений.

Использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов отдельных поселений не допускается.

В случаях и порядке, предусмотренных муниципальными правовыми актами представительного органа муниципального района, принимаемыми в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и соответствующими им законами субъекта Российской Федерации, бюджетам городских, сельских поселений могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из бюджета муниципального района, в том числе межбюджетные трансферты на осуществление части полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с заключенными соглашениями.

Для развития экономики и территорий, в том числе сельских, необходимо соблюдение определенных базовых условий, основными из которых являются демократизация государственного управления, монополизация экономики и наличие устойчивых и эффективных институтов власти, оптимизация межотраслевого баланса, страхование, обеспечение доступа к ресурсам (финансовым, материальным, информационным) [3].

Опыт же показывает, что для обеспечения организационной и финансовой самостоятельности органов местной власти (которая закреплена ст. 12 Конституции РФ и Европейской хартией местного самоуправления), доля этих доходов должна составлять порядка 75 %. В сельских поселениях России этот показатель существенно ниже данного общепризнанного норматива. Таким образом, в сложившихся условиях невозможно решение местных вопросов преимущественно собственными ресурсами.

Не лучше обстоят дела и на районном уровне, необоснованно отнесенного к системе местного самоуправления. Так, в большинстве районов ожидается не рост, а снижение собственных доходов. С учетом инфляции ожидается общее снижение доходов и расходов района не менее чем на 25 %.

Таким образом, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления» не только не способствует решению социальных проблем, но и создает предпосылки для ухудшения состояния социальной сферы на местном уровне. Из этого следует, что районные администрации, как и сельские, в основном, реализуют программы, доведенные сверху, выполняя делегированные полномочия. В результате, простор для собственной инициативы самих районов также сведен к минимуму. Это означает, что Закон № 131 не создает условия для эффективной работы ни поселенческих, ни районных властей.

Мониторинг, проведенный в 2013 году Минфином РФ, показал, что уровнем самостоятельности, соответствующим общемировым стандартам, в России обладают лишь 7 % муниципальных образований [4]. Кстати, к аналогичному выводу пришли и эксперты Счетной палаты России.

Для обеспечения необходимой самостоятельности органов местной власти важное значение имеет доля местных бюджетов в консолидированном бюджете страны. Практика показывает, что она не должна быть ниже 20 % (по обследованным развитым странам в среднем она составляет 28 %). По официальным данным в России, даже с учетом районных бюджетов, направленных на выполнение функций государственного управления, но механически отнесенных к системе местного самоуправления, данный показатель в 2 раза ниже. На самом деле его значение еще меньше [5].

Основными проблемами является отсутствие потенциала развития, перераспределение власти и ресурсов в пользу федеральных органов власти, искажение в Бюджетном кодексе РФ понятия «собственные доходы», отнесение к ним почти всех трансфертов. Тем самым, за счет госбюджета искусственно увеличиваются местные бюджеты, что создает иллюзию развития местного самоуправления в России.

К мерам по развитию местного самоуправления в России следует отнести:

- совмещение вектора интересов всех уровней управления;
- демократизация межбюджетных отношений;
- совершенствование налоговой системы;
- совершенствование механизма бюджетного выравнивания и др.

Действующая в России модель власти разобщает интересы различных уровней управления. Связано это с тем, что налоги разделены на федеральные, региональные и местные. Причем, чем выше

уровень управления, тем надежнее источники налоговых поступлений. За поселениями же закреплены наименее собираемые налоги с малым потенциалом сборов. В результате игнорируется принцип демократизации межбюджетных отношений, без чего невозможна децентрализация управления.

В большинстве сельских поселений 85-95 % бюджетов расходуется на зарплату, коммунальные услуги и ЖКХ. Из этого следует, что местные бюджеты «проедаются», не ориентированы на развитие территорий.

ФЗ № 131 ввел двухуровневое местное самоуправление, чего раньше в России не было никогда. Практика показывает, что чем дальше от селян отделена власть территориально, тем меньше у них возможность влияния на неё.

Районная администрация малодоступна для сельского населения, к тому же выполняет функции государственного управления, в связи с чем некоторые ученые рекомендуют вернуть ее в систему государственного управления.

Поэтому при формировании правового механизма социального выравнивания законодатель должен установить одновременно соответствующий механизм финансово-территориального выравнивания и при этом стремиться к использованию достаточно гибких, эластичных регулятивных подходов, позволяющих органам местного самоуправления на основе разумного усмотрения определять формы, способы и средства достижения социальных целей при безусловном соблюдении установленных государством социальных стандартов.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3823.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, N 40, ст. 3822.
3. Адуков Р. Х., Адукова А. Н. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе // «Местное самоуправление в Российской Федерации», № 7 за 2007 год.
4. Мониторинг Министерств финансов Российской Федерации http://old.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ по состоянию на 20.10.2015.
5. Джагарян А. А. Российское местное самоуправление в системе социальной государственности: постановка проблемы // «Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление», 2011, январь.