

*Ольга ДЕМЕНТЬЕВА*

## **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

*В статье исследуется эффективность правового регулирования бюджетных основ местного самоуправления в России. На основе анализа изменения законодательного регулирования бюджетной компетенции разных уровней публичной власти в части формирования собственных доходов местных бюджетов, процедур межбюджетного выравнивания, оказания финансовой помощи, динамики состояния местных бюджетов обоснованы предложения по корректировке реформы местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, местные бюджеты, органы местного самоуправления, реформа местного самоуправления, собственные доходы, финансовая помощь

Одной из целей реформы местного самоуправления 2003 г. являлось обеспечение бюджетной самостоятельности муниципальных образований на основе установления собственных доходных источников, адекватных компетенции публичной власти всех уровней «по вертикали»<sup>1</sup>. Однако это обеспечение пока недостижимый ориентир, достижение которого является ключевой проблемой в развитии местного самоуправления в Российской Федерации.

Анализ изменений в подходах федерального законодателя в установлении бюджетных основ местного самоуправления показывает, что они носят концептуальный характер. При этом динамика изменения законодательных положений позволяет выявить два этапа проведения реформы бюджетных основ местного самоуправления.

Первый этап связан с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup>, а также с внесением в соответствии с его положениями изменений в 2004 г. в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации.

Второй этап можно связать с внесением (начиная с 2006 г.) поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые не только изменили

<sup>1</sup> Аналитический вестник № 1 (194) / Аналитическое управление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Москва. 2003. С. 65, 66.

<sup>2</sup> Далее Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

первоначальную схему (установленную изменениями 2004 г.) закрепления за местными бюджетами налоговых доходов, но и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении порядка формирования и исполнения местных бюджетов.

### ***Первый этап***

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ были установлены требования к осуществлению расходов и формированию доходов местных бюджетов, а также к законодательному регулированию взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в бюджетной сфере. В развитие положений Федерального закона в 2004 г. в Налоговом и Бюджетном кодексах за бюджетами разных уровней на постоянной основе закрепляются налоговые доходы. В Бюджетный кодекс вносятся изменения в части регулирования межбюджетных отношений федерального центра, субъектов Федерации и местного самоуправления.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ были изменены принципы формирования и исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений по сравнению с ранее действовавшим законодательством. В системе организации местных бюджетов была установлена обязательность формирования на территории субъектов Федерации *двухуровневой системы местного самоуправления* и в соответствии с этим – местных бюджетов городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. Это привело не только к необходимости разграничения полномочий между двумя уровнями муниципальных образований – сельскими и городскими поселениями и муниципальными районами, но и к установлению *сложной системы регулирования отношений* как между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами двух уровней, так и между двумя уровнями местных бюджетов.

В *системе разграничения полномочий и формирования расходных обязательств* были установлены закрытые перечни вопросов местного значения городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. В соответствии с ними устанавливаются расходные обязательства местных органов власти, порядок финансирования исполнения расходных обязательств по решению вопросов местного значения, предусматривающий финансирование расходов из собственных доходов местных бюджетов. В систему формирования доходной части местных бюджетов введены единые принципы формирования доходов местных бюджетов муниципальных образований разных типов.

В *системе межбюджетных отношений* был установлен порядок выравнивания бюджетной обеспеченности однотипных муниципальных образований; основные процедуры и источники выравнивания их бюджетной обеспеченности; цели и источники оказания финансовой помощи из федерального и регионального бюджетов.

В *сфере наделения государственными полномочиями* определен порядок наделения федеральными законами или законами субъектов Федерации отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления, источники финансирования отдельных государственных полномочий – федеральный и региональные фонды компенсаций.

В сфере контроля бюджетной деятельности предусмотрена возможность введения органами государственной власти субъектов Федерации временной финансовой администрации на срок до одного года с целью временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, по сравнению с ранее действовавшим законодательством, были изменены принципы, на основе которых формируются доходная и расходная части местных бюджетов. Был установлен порядок формирования доходов местных бюджетов, в состав которых входят собственные доходы и субвенции для исполнения отдельных государственных полномочий. При этом был существенно изменен, по сравнению с законодательством, действовавшим до 2003 г., состав собственных доходов местных бюджетов<sup>3</sup>.

В 2004 г. в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в Налоговом кодексе Российской Федерации были установлены перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене, в Бюджетном кодексе Российской Федерации – нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов. К местным налогам были отнесены только *два вида налогов* – земельный налог и налог на имущество физических лиц. На постоянной долговременной основе за бюджетами муниципальных образований были закреплены отчисления от некоторых федеральных налогов и сборов<sup>4</sup>.

### *Второй этап*

Начиная с 2006 г. в Бюджетный кодекс Российской Федерации вносятся поправки, изменившие не только схему закрепления за местными

---

<sup>3</sup> В состав собственных доходов введены не только доходы, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе (доходы от местных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы, отчисления от федеральных налогов, установленные на постоянной долговременной основе), но и доходы, поступление которых муниципальным образованиям не гарантировано. К последним Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ были отнесены средства как нецелевой (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований), так и целевой (субсидии из целевых региональных фондов: регионального фонда муниципального развития и регионального фонда софинансирования социальных расходов) финансовой помощи и отчисления от налогов, поступающих в региональные бюджеты. Возможность поступления целевой финансовой помощи и отчислений от налогов, поступающих в региональные бюджеты, определяется законами субъектов Федерации.

<sup>4</sup> За поселениями – 100% налога на доходы физических лиц, 30% единого сельскохозяйственного налога, 100% доходов от продажи и передачи в аренду под строительство земли, находящейся в границах поселения (до разграничения государственной собственности на землю); за муниципальными районами – 20% налога на доходы физических лиц, 90% налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, 30% единого сельскохозяйственного налога, 40% платы за негативное воздействие на окружающую среду, 100% государственной пошлины, подлежащей по месту регистрации совершения юридически значимых действий или выдачи документов, 100% доходов от продажи и передачи в аренду под строительство земли на межселенных территориях (до разграничения государственной собственности на землю); за бюджетами городских округов нормативы отчислений от федеральных налогов определяются как сумма этих нормативов для поселений и муниципального района.

бюджетами отчислений от федеральных налогов и сборов<sup>5</sup>, но и *принципиально изменили концепцию оказания финансовой помощи муниципальным образованиям из региональных бюджетов*. Однако поскольку поправки были внесены без соответствующих изменений положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, они вступили в коллизию с нормами, установленными этим законом.

Так, в соответствии со ст. 62 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в качестве средств целевой финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней предусматривались субсидии для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований из региональных фондов муниципального развития и субсидии для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований из региональных фондов софинансирования социальных расходов. Законами субъектов Российской Федерации должны были устанавливаться в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса порядок отбора инвестиционных программ и проектов, муниципальных образований, которым предоставляются субсидии из региональных фондов муниципального развития, целевое назначение, условия предоставления и расходования субсидий из региональных фондов софинансирования социальных расходов, а также методика отбора муниципальных образований и распределения субсидий между муниципальными образованиями из региональных фондов муниципального развития. Распределение субсидий из региональных фондов софинансирования социальных расходов и муниципального развития между муниципальными образованиями должно утверждаться законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. Федеральный законодатель изменил не только порядок предоставления муниципальным образованиям финансовой помощи, но и цели оказания этой помощи. Тем самым была создана ситуация, когда *положения Бюджетного кодекса не соответствуют положениям базовых законов о разграничении полномочий*.

В соответствии с изменениями Бюджетного кодекса субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации предоставляются в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств из регионального фонда софинансирования расходов. Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Федерации, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных субсидий и их распределение между муни-

<sup>5</sup> За бюджетами муниципальных районов дополнительно были закреплены: плата за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции (Федеральный закон от 16 октября 2006 г. № 160-ФЗ), 100% государственной пошлины за представление лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления (Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ), взимаемых на межселенных территориях 30% налога на доходы физических лиц, а также 60% единого сельскохозяйственного налога (Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ).

ципальными образованиями в соответствии с изменениями Бюджетного кодекса могут устанавливаться не только законами субъекта Федерации, но и нормативными правовыми актами его высшего исполнительного органа государственной власти.

В связи с изменениями Бюджетного кодекса в субъектах Федерации отменяются ранее принятые законы, регулирующие порядок выделения муниципальным образованиям целевой финансовой помощи из региональных фондов муниципального развития, в которых содержались конкретные критерии для определения тех муниципалитетов, которые имели право на ее получение<sup>6</sup>. Несмотря на то что в федеральном законодательстве в 2004 г. *не были установлены конкретные требования* к порядку выделения муниципальным образованиям финансовых средств из целевых региональных фондов муниципального развития, в ряде субъектов Федерации в начале проведения реформы местного самоуправления сложилась практика выделения средств на цели развития территорий наиболее дотационных муниципальных образований<sup>7</sup>. Это, несомненно, оказало позитивное воздействие на выравнивание социально-экономического потенциала муниципальных образований на территории субъекта Федерации.

Поправки Бюджетного кодекса, внесенные после 2006 г. без соответствующих поправок в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, привели к отклонению от первоначальной концепции целевой финансовой помощи муниципальным образованиям из бюджетов субъектов Российской Федерации. В соответствии с новым порядком целевая финансовая помощь по своей сути является дотацией, поскольку она выделяется муниципальным образованиям в целях софинансирования расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также на выравнивание обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств. Первоначальное значение целевой

<sup>6</sup> Так, например, Закон Республики Бурятия от 30 ноября 2006 г. № 2011-III «О республиканском фонде муниципального развития» признан утратившим силу Законом Республики Бурятия от 14 марта 2008 г. № 88-IV «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия «Об инвестиционной деятельности в Республике Бурятия». В соответствии с Законом Республики Бурятия от 30 ноября 2006 г. № 2011-III порядок отбора муниципальных образований для предоставления средств из Республиканского фонда муниципального развития основывался на показателях: расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований из соответствующего республиканского фонда финансовой поддержки; обеспеченности муниципальных образований объектами социальной сферы и инженерной инфраструктуры. Последняя определялась по показателям обеспеченности: детскими дошкольными учреждениями; общеобразовательными школами; учреждениями здравоохранения; объектами инженерной инфраструктуры. В Законе содержалась методика расчета уровня обеспеченности муниципальных образований объектами социальной и инженерной инфраструктуры, а также конкретный порядок предоставления субсидий из Республиканского фонда муниципального развития. Так, условием, в соответствии с которым муниципальные образования имеют право на получение средств Фонда, являлось следующее. Уровень обеспеченности муниципального образования объектами социальной и инженерной инфраструктуры должен был составлять ниже среднего по Республике Бурятия уровня на 60 и более процентов.

<sup>7</sup> См. напр.: Закон Республики Бурятия от 30 ноября 2006 г. № 2011-III «О республиканском фонде муниципального развития»; Закон Брянской области от 21 декабря 2005 г. № 96-З «О межбюджетных отношениях в Брянской области».

финансовой помощи утратило смысл. В результате муниципальные образования *оказались лишенными возможности влиять на развитие социально-экономического потенциала своих территорий.*

### ***Динамика состояния местных бюджетов***

Анализ данных о формировании и исполнении местных бюджетов после 2004 г. позволяет сделать три вывода.

**Первый.** Возросла зависимость местных бюджетов от финансовых трансфертов других уровней бюджетной системы.

С 2001 г. происходит неуклонное сокращение доли налоговых доходов в общем объеме местных бюджетов с 55% – в 2001 г. до 27,67% – в 2007 г. За этот же период доля межбюджетных трансфертов возросла с 40,40% до 61,36%. Показательно, что доля целевой финансовой помощи увеличилась с 3,8% – в 2002 г. до 13,07% – в 2007 г.<sup>8</sup>.

**Второй.** Налоговые источники, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе, не гарантировали даже минимально необходимых поступлений в местные бюджеты.

По данным, представленным Счетной палатой Российской Федерации, в 2006 г. в среднем по России доходы от местных налогов составили лишь 3% всех доходов местных бюджетов<sup>9</sup>. При этом, в среднем, в общем объеме местных бюджетов, налоговые доходы составили 30,72%, а в общем объеме доходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации они составили 72,45%<sup>10</sup>. В 2006 г. в среднем по России доходы местных бюджетов (без учета безвозмездных и безвозвратных поступлений) составили 42%<sup>11</sup>. Доходы от налогов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной долговременной основе, – 24,5%, а доходы от местных налогов – всего 3,0%.

В 2007 г., согласно материалам Счетной палаты, доля налога на имущество физических лиц в общем объеме доходов местных бюджетов составляла 0,3%, земельного налога – 3%, доля всех налоговых доходов – 27%, госпошлины – 1%, а прочие доходы составили 72%<sup>12</sup>.

Закрепление в 2004 г. за местными бюджетами местных налогов и отчислений от федеральных налогов не позволило обеспечить значительных, заранее прогнозируемых поступлений в местные бюджеты. Это является отступлением от заявленных целей реформы местного самоуправления.

**Третий.** Подавляющее большинство (около 95%) муниципальных образований являются дотационными<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Славгородская М., Летунова Т., Хрусталев А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. М.: ИЭПП, 2008. С. 210.

<sup>9</sup> Материалы Счетной палаты Российской Федерации для участников «Круглого стола «Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования». М. 23 апреля 2007 г. С. 16.

<sup>10</sup> Там же. С. 5, 7.

<sup>11</sup> Материалы Счетной палаты Российской Федерации для участников «Круглого стола «Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования». М. 23 апреля 2007 г. С. 14.

<sup>12</sup> Сводная аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации по результатам эксперто-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году». С. 11.

<sup>13</sup> Органы местного самоуправления: оценка исполнения полномочий // Информационный бюллетень «Президентский контроль». 2007. № 7. С. 5.

По данным экспертов, в 2007 г. доля муниципальных образований, в которых уровень дотационности колебался от 50% до 100%, составляла 63% всех дотационных муниципальных образований<sup>14</sup>. И это при том, что, как было отмечено Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию на 2007 г., за 7 лет объем бюджетов субъектов Федерации вырос в 6 раз.

В отсутствии утвержденных на федеральном уровне минимальных социальных стандартов исполнения вопросов местного значения, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местного самоуправления, дотации муниципальным образованиям выделялись в основном исходя из бюджетных возможностей субъектов Федерации, а иногда из политических приоритетов региональных властей. Состояние бюджетов многих из них характеризовалось тем, что органы государственной власти субъектов Федерации объективно не имели возможностей оказать финансовую помощь муниципальным образованиям в размерах, достаточных для исполнения вопросов местного значения в объемах, удовлетворяющих минимальные социальные потребности населения.

Данные, содержащиеся в материалах Счетной палаты<sup>15</sup>, свидетельствуют о крайне неравномерных бюджетных возможностях субъектов Федерации. В 2008 г. доходы их консолидированных бюджетов субъектов на душу населения колебались в значительных пределах. В 47 регионах (в основном центральной и южной европейской части России) этот показатель составлял менее 15 тыс. руб., в 27 – от 15 до 30 тыс. руб., в 4 – от 30 до 65 тыс. руб., в 2 – от 65 до 80 тыс. руб., в 2 – от 80 до 95 тыс. руб., в 4 – более 95 тыс. руб. В результате местные бюджеты формировались органами государственной власти субъектов Федерации без учета реальных потребностей муниципальных образований для исполнения собственной компетенции, в т.ч. социально-экономического развития.

Анализ состава доходных источников местных бюджетов разных уровней, закрепленного в федеральном законодательстве, позволяет сделать вывод, что в самом тяжелом положении оказались бюджеты поселений, в наилучшем – бюджеты городских округов. Этот вывод подтверждается данными исполнения местных бюджетов в 2006 г. В общем объеме доходов всех муниципальных образований доходы бюджетов городских и сельских поселений составляли лишь 5,9%, а городских округов – 48,0%<sup>16</sup>. И это при том, что в общем количестве муниципальных образований (24 510) городские и сельские поселения (21 935) составляли около 90%<sup>17</sup>.

Обратим особое внимание на данные, имеющие принципиальное значение для оценки сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

<sup>14</sup> Мокрый В. О повышении эффективности органов местного самоуправления говорить не приходится // Самоуправление: теория и практика. 2007. № 1. С. 7–8.

<sup>15</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2008 год, утвержденное Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 4 сентября 2009 г. № 38К (675). С. 325.

<sup>16</sup> Яковлев В. Более 70 процентов муниципальных образований перешли к реализации закона в полном объеме // Самоуправление: теория и практика. 2007. № 1. С. 5.

<sup>17</sup> Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 годы). М.: Издание Совета Федерации, 2006. С. 64.

По данным Счетной палаты<sup>18</sup>, объемы налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов в 2006 и 2007 гг. не соответствовали расчетным параметрам финансово-экономического обоснования проекта федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они составили 2,2% ВВП и соответственно 2,3% ВВП против расчетных 4,2% ВВП (т.е. меньше расчетных в 1,9 раза). В это же время расходы местных бюджетов составили в 2006 г. 5,6% ВВП, в 2007 г. – 5,9% ВВП<sup>19</sup>. Таким образом, общие тенденции в проведении реформы местного самоуправления подтвердили изначально прогнозируемые оценки, согласно которым *местным бюджетам не гарантирован объем бюджетных средств, соответствующих их расходным полномочиям.*

В материалах Счетной палаты также констатируется, что в бюджетах большинства муниципальных образований как в 2006 г., так и в 2007 г. не было предусмотрено не только средств на развитие собственного экономического потенциала, но и на реализацию программ социально-экономического развития<sup>20</sup>. Такой вывод подтверждают и данные о степени финансового участия муниципальных образований в реализации приоритетных национальных проектов. По данным 34 субъектов Федерации, доля расходов местных бюджетов на реализацию этих проектов составляет не более 2%, а в ряде субъектов такие расходы вообще не предусматривались<sup>21</sup>.

### ***Противоречия отечественной практики формирования местных бюджетов***

Отсутствие в местных бюджетах достаточных финансовых средств во многом является результатом реализации схемы формирования доходов местных бюджетов, которая была принята на федеральном уровне и закреплена Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. В соответствии с № 131-ФЗ изменен не только состав, но и *механизм формирования собственных доходов местных бюджетов*.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>22</sup> доходная часть местных бюджетов состояла из собственных доходов, поступлений от регулирующих доходов, а также возможной финансовой помощи. В состав финансовой помощи включались дотации, субвенции, средства создаваемого в составе бюджета субъекта Федерации

<sup>18</sup> Аналитическая записка «Анализ состояния и проблемы формирования доходного потенциала субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований в 2006–2007 годах». С. 41.

<sup>19</sup> Там же. С. 25.

<sup>20</sup> Сводная аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году», утвержденная Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 апреля 2008 г. № 16К (593). С. 9.

<sup>21</sup> Там же. С. 17.

<sup>22</sup> Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» утратил силу с 1 января 2006 г.

фонда финансовой поддержки муниципальных образований, средства по взаимным расчетам.

К собственным доходам относились местные налоги и сборы, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. К другим собственным доходам были отнесены как неналоговые доходы (от реализации и аренды муниципального имущества, платежи за пользование недрами, штрафы, государственная пошлина и др.), так и налоговые доходы, механизм распределения которых устанавливался Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>23</sup>. Такой порядок зачисления доходов от федеральных налогов гарантировал стабильность и прогнозируемость поступлений в бюджет каждого муниципального образования.

Отметим также, что в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» дотации и субвенции<sup>24</sup>, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований, доходы от регулирующих налогов, средства по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации относились не к собственным доходам местных бюджетов, а к средствам бюджетного регулирования.

Такая же логика формирования доходной части местных бюджетов была сохранена и в Бюджетном кодексе, принятом в июле 1998 г.<sup>25</sup>, ч. 1 ст. 47 которого установила, что собственные доходы бюджетов – это виды доходов, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующим бюджетом законодательством Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 этой же статьи финансовая помощь (помощь бюджета другого уровня в форме дотаций, субвенций и субсидий) не являлась собственным доходом того бюджета, которому она передается.

Федеральным же законом № 131-ФЗ нецелевая (дотации) и целевая (субсидии) финансовая помощь из бюджетов других уровней включена в состав собственных доходов местных бюджетов. Таким образом, в ре-

<sup>23</sup> В бюджеты всех муниципальных образований должны были поступать не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций), а также подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица. Ч. 4 ст. 7 этого Федерального закона были установлены также доли федеральных налогов, которые должны были поступать в местные бюджеты: 50% подоходного налога с физических лиц и 5% налога на прибыль организаций и др. Всем муниципальным образованиям законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации должна была выделяться на постоянной основе минимальная гарантированная часть каждого из указанных федеральных налогов. Сверх этих долей законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации могли устанавливаться нормативы отчислений в местные бюджеты от этих федеральных налогов как на очередной финансовый год, так и на долговременной основе (не менее чем на три года).

<sup>24</sup> В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 25. 09. 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» под субвенциями понимались денежные средства, выделяемые на конкретные цели и на определенный срок муниципальным образованиям из федерального бюджета, бюджета субъекта Федерации и подлежащие возврату в соответствующий бюджет в случае неиспользования их по целевому назначению в установленный срок.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

зультате муниципальной реформы *состав собственных доходов местных бюджетов оказался необоснованно расширен за счет доходов, которые не могут быть отнесены к понятию «собственные доходы»<sup>26</sup>*. В результате произошло существенное снижение доли реальных собственных доходов в составе местных бюджетов. Этот вывод подтверждается данными, содержащимися в литературе.

По данным, полученным Конгрессом муниципальных образований из 25 субъектов Федерации<sup>27</sup>, практически во всех этих субъектах в 2003 г., по сравнению с 2000 г., произошло резкое снижение доли местных налогов. В 2004 г. это падение увеличилось по некоторым регионам более чем в 10 раз. В первое полугодие 2004 г. доля местных налогов составляла во многих субъектах от 2% до 4%, а например, в Корякском автономном округе – 0,5%. В то же время доля финансовой помощи в местные бюджеты из вышестоящих бюджетов возросла с 25,7% в 1998 г. до 44,0% в первом полугодии 2004 г. При этом доля дотаций, которыми местные органы власти могут распоряжаться по собственному усмотрению, в общем объеме финансовой помощи снизилась в первом полугодии 2004 г. до 32,9%<sup>28</sup>.

Закрепление в качестве местных налогов налога на имущество физических лиц и земельного налога в настоящее время не может обеспечить сколь-нибудь значительных поступлений в местные бюджеты. Среди причин этого значительность льгот по налогообложению, незавершенность оформления собственности или аренды на земельные участки и строения и др.<sup>29</sup>. По всей видимости, потребуется не один год, чтобы местные налоги, которые в настоящее время закреплены за местными бюджетами, стали весомой статьей доходов. Этот вывод подтверждается сравнением следующих данных. В 2006 г. в структуре доходной части бюджета, формируемой за счет налоговых поступлений, объем налога на имущество составил: в США – 3,3% ВВП, в Японии – 2,7% ВВП, в Швеции – 1,4% ВВП, в Канаде – 3,7% ВВП, в Австралии – 2,7% ВВП.

<sup>26</sup> Трактовка российским законодательством понятия «собственные доходы» отличается от трактовки этого понятия, принятого в международной практике местного самоуправления. В Рекомендациях седьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы («О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидиарности на практике». Страсбург, май, 2000 г.), принятых с целью толкования Европейской хартии местного самоуправления, дается следующее определение «собственных ресурсов»: «Термин «собственные ресурсы» означает финансовые средства, получаемые в результате *принятия местными органами власти самостоятельных решений*; они могут распоряжаться ими по своему усмотрению, а если речь идет о налогах, они сами могут устанавливать ставки в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя».

<sup>27</sup> Выравнивание бюджетной обеспеченности: цели, результаты, перспективы // Муниципальная экономика. 2005. № 2. С. 17.

<sup>28</sup> Там же. С. 28, 29. Отметим, что в большинстве экономически развитых стран доходы от местных налогов превышают 20% бюджетных доходов. Например, в США эта цифра составляла 65%, а в Японии 41,6% (см.: Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / под ред. Н.П. Медведева, А.И. Ракитова, А.Ю. Федорова, В.В. Бенкевича, С.И. Жупанова. М.: Юридическая литература, 1994. С. 30, 31).

<sup>29</sup> Аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Использование средств федерального бюджета, направленных на обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в I квартале 2006 г. С. 12, 13.

В России этот же показатель в 2002 г. составил 0,8% ВВП, а в 2006 г. – всего 0,2% ВВП<sup>30</sup>.

Бюджетная обеспеченность муниципальных образований могла бы существенно возрасти в случае закрепления за местными бюджетами *нормативов отчислений от региональных налогов и сборов*. Однако хотя установление таких нормативов находится в сфере компетенции органов государственной власти субъектов Федерации, решение об их установлении принято в незначительном числе субъектов Федерации. Они установлены для городских округов – в 51 субъекте Федерации, а для поселений – в 12<sup>31</sup>.

Доходная часть местных бюджетов могла бы быть пополнена и за счет *субсидий из региональных фондов муниципального развития и софинансирования социальных расходов*, через которые возможно перераспределение значительных финансовых средств, а также иной финансовой помощи, которую субъект Федерации может оказывать в пределах 10% всей финансовой помощи. Однако пробельность правового регулирования на федеральном уровне порядка образования этих фондов и распределения финансовой помощи создает неопределенность для муниципальных образований в возможности их получения. Анализ же нормативных правовых актов показывает, что подавляющее большинство органов государственной власти субъектов Федерации принял один из вариантов, выработанных в соответствии с методиками Министерства финансов Российской Федерации<sup>32</sup>:

- предоставлять целевую финансовую помощь муниципалитетам, менее обеспеченным объектами инфраструктуры и не имеющих собственных бюджетных средств;
- предоставлять целевую финансовую помощь муниципалитетам, способным участвовать в софинансировании мероприятий по строительству объектов общественной инфраструктуры<sup>33</sup>.

Положение усугубляется тем, что федеральный законодатель отказался от утверждения не только величины, но и дефиниции «минимальной бюджетной обеспеченности», которая явилась бы гарантией формирования местных бюджетов в объемах, минимально необходимых для исполнения вопросов местного значения в объемах, достаточных для удовлетворения минимальных потребностей населения муниципальных образований. В связи с этим введение режима отрицательных трансфертов из бюджетов «высокодоходных муниципальных образований» в региональный бюджет *не имеет экономического обоснования*. Данное введение может привести к изъятию у муниципального образования бюджетных

<sup>30</sup> Симонов В.В., Сулакшин С.С., Подпорина И.В., Погорелко М.Ю. Бюджет и налоги в экономической политике России. М.: Научный эксперт, 2008. С. 121.

<sup>31</sup> Славгородская М., Летунова Т., Хрусталев А. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления. М.: ИЭПП, 2008. С. 70.

<sup>32</sup> Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений. Утвержден Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 243.

<sup>33</sup> Представляется, что в последнем случае органы государственной власти субъекта Федерации лишь увеличивают разрыв в социально-экономическом положении муниципальных образований на своей территории.

средств, необходимых для полного исполнения компетенции органов местного самоуправления, закрепленной в законодательстве.

Несоответствие бюджетных средств муниципальных образований закрепленным за органами местного самоуправления полномочиям, возросшая зависимость местных бюджетов от финансовой помощи других уровней бюджетной системы являются в основном следствием законодательных решений, принятых на федеральном уровне в связи с реформой местного самоуправления.

Это, во-первых, снижение числа налогов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе.

Во-вторых, отсутствие конкретных требований к порядку распределения между муниципальными образованиями целевой финансовой помощи из бюджетов субъектов Федерации, а также критериев распределения нецелевой финансовой помощи (дотаций), которые обеспечили бы объем собственных доходов местных бюджетов, достаточный для исполнения собственной компетенции органов местного самоуправления.

В-третьих, введение нового института муниципального и бюджетного права – режима отрицательных трансфертов из бюджетов «высокодоходных муниципальных образований» в региональный бюджет в процессе межбюджетного выравнивания.

Отметим также, что методика закрепления за местными бюджетами перечня местных налогов и нормативов отчислений от федеральных налогов, существенно уменьшило их перечень и объем по сравнению с дореформенным периодом<sup>34</sup>. Очевидным недостатком явилось то, что многие основы формирования доходной части местных бюджетов, изложенные в 2003 г. в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», не конкретизированы в бюджетном законодательстве.

Так, в соответствии с положениями ст. 59–63 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в Бюджетном кодексе Российской Федерации должны были быть конкретизированы положения о выравнивании уровня бюджетной обеспеченности однотипных муниципальных образований (в т.ч. требования к порядку образования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, к порядку расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, методикам распределения дотаций муниципальным образованиям и др.). В Бюджетном кодексе также должны были устанавливаться нормы, регулирующие порядок выделения муниципальным образованиям целевой финансовой

<sup>34</sup> Так, в принятом в 1991 г. Федеральном законе № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» содержался закрытый перечень 23 местных налогов, которые могли установить местные власти (налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, устанавливались в обязательном порядке). Указом Президента РФ от 22 декабря 1993 г. было разрешено дополнительно вводить местные налоги, не предусмотренные федеральным законодательством. В 1998 г. принимается Налоговый кодекс, в котором сохранено пять местных налогов: налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. В этот же период принимается Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», в котором закрепляется за местными бюджетами часть федеральных налогов.

помощи (субсидий из регионального фонда муниципального развития и регионального фонда софинансирования социальных расходов) и иной финансовой помощи из федерального и региональных бюджетов. Однако вышеперечисленных норм установлено не было.

Принципиальным недостатком законодательства является наличие большого числа *бланкетных норм*, а также *нечетких формулировок*. При отсутствии на федеральном уровне правового регулирования порядка оказания местным бюджетам как целевой, так и нецелевой финансовой помощи, установления критериев закрепления за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных налогов органы государственной власти субъектов Федерации устанавливают эти правовые нормы самостоятельно в соответствии со своими критериями. Это привело к расширению бюджетных прав субъектов Федерации в отношении муниципальных образований.

Как результат, сформировалась тенденция, в рамках которой органы государственной власти субъектов Федерации предпочитают производить формирование доходной части местных бюджетов путем оказания из региональных бюджетов как целевой, так и нецелевой финансовой помощи, величина которой утверждается ежегодно принимаемыми законами о бюджете субъекта Федерации. В отсутствии нормативов минимальной бюджетной обеспеченности муниципальным образованиям не гарантировано формирования доходов местных бюджетов в объеме, необходимом даже для обеспечения минимальных потребностей населения. А это создает предпосылки увеличения разрыва в экономическом потенциале муниципалитетов, поскольку в стране фиксируется:

- значительное сокращение гарантированных, заранее прогнозируемых доходов бюджетов муниципалитетов;
- возрастание зависимости местных бюджетов от бюджетов субъектов Федерации.

Эти негативные тенденции привели к дотационности подавляющего числа муниципальных образований и стагнации их социально-экономического развития, практической невозможности оказания органами местного самоуправления мер поддержки субъектам экономической деятельности на территории муниципального образования.

\* \* \*

Проведенный анализ позволяет говорить о необходимости формирования комплексной системы мер по развитию муниципальной реформы. Эта система должна быть направлена на обеспечение сбалансированности социально-экономического развития муниципальных образований; на поддержку субъектов экономической деятельности на территориях муниципалитетов; на увеличение налоговой составляющей местных бюджетов; на снижение дотационности муниципальных образований; на ликвидацию встречных финансовых потоков в бюджетной системе Российской Федерации. Она также должна включать в себя меры концептуального характера и меры, направленные на внесение изменений в действующее законодательство, регулирующее бюджетные основы местного самоуправления.

К мерам *концептуального характера*, как мы полагаем, следует отнести, во-первых, изменение трактовки понятия «собственные доходы», исключив из них источники доходов местных бюджетов, которые не могут быть к ним отнесены по логике этого понятия.

Во-вторых, введение понятия «минимальной бюджетной обеспеченности местных бюджетов» и методики расчета ее нормативов.

Направленные на совершенствование правового регулирования бюджетной компетенции муниципальных образований *законодательные меры* предполагают, во-первых, увеличение закрепленных на постоянной основе за местными бюджетами налоговых источников как за счет увеличения количества местных налогов (закреплением в качестве местного налога на имущество не только физических, но и юридических лиц и пр.), так и увеличение нормативов отчислений от федеральных налогов (налога на доходы физических лиц за бюджетами и муниципальных районов и поселений до 50% и пр.).

Во-вторых, введение в федеральное законодательство обязательности закрепления за местными бюджетами органами государственной власти субъектов Федерации части налогов, поступающих в региональные бюджеты<sup>35</sup>.

В-третьих, оказание целевой финансовой помощи из региональных бюджетов в соответствии с целевыми программами выравнивания экономического потенциала муниципальных образований.

В-четвертых, изменение подхода к отрицательным трансфертам из бюджетов недотационных муниципальных образований, введя запрет на изъятие этих бюджетных средств в региональный бюджет в случае финансирования органами местного самоуправления средств возможного отрицательного трансфера в целях повышения экономического потенциала муниципального образования.

---

<sup>35</sup> С этой целью целесообразно учесть опыт законодательного решения, осуществленного в Федеральном законе «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».