

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1
С 897

С 897 **Сумская Т.В.** Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

ISBN 978-5-89665-302-8

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние бюджетной политики на развитие территорий. Показана роль бюджетных ресурсов в системе территориального развития, выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена международная практика регулирования бюджетно-налоговых отношений, выполнен анализ результатов функционирования местных органов власти в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в Российской Федерации. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментария, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса, коэффициентов корреляции и неоднородности, регрессионный анализ.

Книга представляет интерес для специалистов в области федеративных отношений, региональной экономики и финансов, местного самоуправления, аспирантов и студентов экономических вузов, специализирующихся на проблемах бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития.

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-302-8

© Сумская Т.В., 2016 г.
© ИЭОПП СО РАН, 2016 г.

Глава 3

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление – наиболее слабое звено в системе власти в России

В системе управления экономикой в разрезе территорий важная роль принадлежит местному уровню власти в лице органов самоуправления. Как известно из мировой практики регулирования регионального развития, в сферу компетенции местных властей входят, главным образом, вопросы благоустройства территории, обеспечения функционирования объектов социально-бытовой инфраструктуры, прежде всего городского транспорта, разработка и реализация социальных программ поддержки слабых слоев населения.

Муниципальное образование, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ, – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. В бюджетной системе страны, как главной финансовой базе деятельности и государственных органов власти, и органов местного самоуправления, связанной с экономическим и социальным развитием соответствующих территорий, местные бюджеты – самые многочисленные. К настоящему времени проблема их формирования и укрепления остается одной из наиболее острых и насущных в межбюджетных отношениях и требует охвата процессами реформирования взаимоотношений между центром и субъектами Федерации и внутри субъектов РФ. Это возможно при условии выработки единой стратегии оздоровления всей системы общественных финансов.

В целом организационно-правовая модель местного самоуправления в России обуславливает ряд его существенных противоречий:

1) общепризнанным является несоответствие между конституционным закреплением невхождения местного самоуправления в систему органов государственной власти и фактическим исполнением органами местного самоуправления многих государственных социальных и иных обязательств перед гражданами;

2) зачастую отсутствует соответствие между функциями, возлагаемыми федеральными и региональными законами на органы местного самоуправления, и реальными возможностями (финансовыми, материальными, организационными, кадровыми), которыми они располагают;

3) теоретические представления о местном самоуправлении как о наиболее полном воплощении непосредственной народной власти на территории противостоят в российской действительности фактическому безразличию населения к реализации идеи местного самоуправления.

На сложившуюся картину организации местного самоуправления накладываются идущие в стране процессы политической и экономической рецентрализации управления страной, что, с одной стороны, определяет место местного самоуправления в организационной структуре власти в качестве нижнего звена с весьма ограниченными полномочиями и, с другой стороны, слабо подотчетного гражданам своих территорий.

Федеральный закон об МСУ № 131-ФЗ стал шагом вперед в развитии местного самоуправления, более четко определив «правила игры», границы, функции и полномочия российских муниципалитетов, но в качестве платы за это последовали два больших шага назад. Местная автономия была подменена централизованным контролем и зависимостью местных бюджетов от трансфертов в рамках «всеерной» схемы финансирования, а местная демократия «скукожилась» до почти ничего не значащих выборов (с низкой конкуренцией и низкой явкой избирателей) на фоне весьма ограниченной роли муниципальных советов и неподотчетности мэров своим избирателям [Гельман, 2007].

В результате местное самоуправление превратилось в элемент системы органов власти, полномочия которого сводятся главным образом к исполнению таких принимаемых на федеральном уровне обязательств государства и им гарантированных,

которые могут быть реализованы только на уровне муниципалитетов. Это приводит к сохранению опасности дальнейшей потери местным самоуправлением своих политических и экономических функций.

В то же время представляется, что без эффективного местного самоуправления такая страна, как Россия, с ее колоссальной территорией и огромной дифференциацией условий не в состоянии успешно развиваться как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Только местное самоуправление как один из уровней управления страной, приближенный к населению, в состоянии решать разнообразные проблемы российских городов, включая проведение реформы ЖКХ, управление социальной сферой и др. В случае же превращения муниципалитетов в наиболее слабое звено в сложившейся системе власти, лишенное необходимых полномочий и ресурсов, вся полнота ответственности за неэффективное решение повседневных проблем граждан будет ложиться на главу государства, что приведет к еще большему обострению проблем местного уровня.

Нынешняя государственная региональная политика тяготеет преимущественно к макрорегиональным объектам, процессам и пропорциям. Между тем территориальная действительность современной России не может быть ни объективно оценена, ни изменена к лучшему без должного внимания к муниципальному уровню, представленному различными типами поселений. Думается, что поэтому региональную политику в известной мере следовало бы обогатить «микроскопическим» взглядом на процессы территориального развития, протекающие в рамках муниципальных образований. Именно этот многочисленный класс маломасштабных (локальных) территориальных систем наиболее полно вбирает составляющие циклов воспроизводства социального, хозяйственного, финансового и других видов потенциалов жизнедеятельности страны в целом и ее отдельных частей.

Вне пределов поселений оказывается только природно-ресурсный потенциал (нефть, газ, руды, лес и т.п.), составляющий основу нынешнего индустриального уклада экономики. И не случайно характерными для последнего объектами региональной политики являются крупные, превышающие поселенческий масштаб, территориальные образования, размеры которых позволяют наилучшим образом организовывать и регулировать процессы,

связанные с использованием различных видов природных ресурсов. Однако намечаемый властями переход к постиндустриальному укладу экономики вкупе с прогнозируемым снижением роли ее природно-ресурсного потенциала с неизбежностью повлечет за собой фокусирование региональной политики на локальных территориях (в первую очередь – на городских и иных поселениях), в пределах которых сосредоточен инновационный потенциал будущей «экономики, основанной на знаниях». Образно говоря, смена экономических укладов будет сопряжена в региональной политике с переходом от регулирования «по площадям» к регулированию «по точкам» [Швецов А., 2007 (а)].

Несоответствие модели местного самоуправления местным реалиям

Формирование институтов местного самоуправления в России ориентировано на англосаксонскую модель местного самоуправления, которая характеризуется прежде всего тем, что ее опорой выступает класс собственников. Кроме того, данная модель предполагает высокую степень экономической самостоятельности местного самоуправления, определяемой значительной фискальной независимостью местных бюджетов. При этом создание всего механизма межбюджетных отношений происходит снизу вверх.

Обращаясь к условиям нашей страны, приходится констатировать, что подобная модель слабо соответствует российским реалиям. Действительно, преждевременно, на наш взгляд, говорить о том, что в России сформировался класс собственников (средний класс), который в условиях рыночной экономики является основным налогоплательщиком в местный бюджет. Соответственно, отсутствие среднего класса негативно отражается на состоянии местных бюджетов, инвестиционной активности на местах и в целом экономической деятельности муниципалитетов, а также на возможностях реализации различных социальных программ, спектр которых на уровне местного самоуправления имеет тенденцию к постоянному расширению без надлежащего финансового сопровождения.

Важно также учитывать, что система бюджетного федерализма в России формируется сверху вниз, когда определены полномочия, возложенные на местный уровень власти, но из-за усиливающейся централизации финансовых ресурсов данные полномочия оказы-

ваются не подкрепленными необходимой финансовой базой. Это неизбежно приводит к тому, что возможности доходной части местного бюджета не позволяют эффективно выполнять функции, присущие местному самоуправлению. Поэтому необходимым условием выстраивания эффективного механизма межбюджетных отношений от Федерации в целом до отдельных поселений является экономическая самостоятельность местного самоуправления. Такая самостоятельность обуславливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, что невозможно без достаточных собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, требуемую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление.

В то же время, как известно, около 2/3 доходов консолидированного бюджета РФ приходится на федеральный бюджет и только примерно 1/3 – на долю региональных и местных бюджетов (без учета трансфертов из федерального бюджета). При этом в консолидированном бюджете страны среди налоговых доходов преобладают федеральные налоги и сборы, на долю которых приходится 92,2% общей величины налоговых поступлений, тогда как удельный вес региональных налогов составляет 5,6%, а местных – всего 2,2% [Родионова, 2012].

Такое положение дел обусловлено сложившимся несправедливым порядком распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы. Обычно выделяют, по крайней мере, два принципиальных недостатка подобного подхода.

Первый связан с тем, что в федеральный бюджет поступают самые значимые по объему и легко собираемые виды налогов (НДС, НДСП, экспортные пошлины), в то время как региональный и местный бюджеты пополняются за счет налогов с низким фискальным потенциалом. При этом налоговые доходы федерального бюджета связаны преимущественно с валовым результатом и издержками, а региональные доходы зависят от эффективности хозяйствования (налоги на прибыль и доходы физических лиц). Это приводит к тому, что на всех уровнях управления снижается заинтересованность в более эффективной экономической деятельности: на федеральном уровне из-за избыточности ресурсов, у территориальных уровней – из-за почти полного их отсутствия.

Второй недостаток обусловлен ограниченностью полномочий территориальных уровней власти в распределении налогов соответствующих уровней. Так, федеральные законы устанавливают

состав налогоплательщиков на территориальном уровне (региональном и местном), однако органы власти данного уровня весьма ограничены в их регулировании. Очевидно, что это означает и их ограниченные возможности в формировании тех налогов, которые наполняют соответствующие бюджеты. В соответствии с Налоговым кодексом РФ (ст. 12), территориальные власти имеют право лишь на конкретизацию налоговой ставки в установленных федеральным законодательством пределах, а также дополнение перечня льгот и определение порядка и сроков уплаты по соответствующим налогам (табл. 3.1).

Таблица 3.1

Полномочия* по установлению элементов налогов в РФ

Наименование налога	Ставка	Порядок и сроки уплаты налога	Налоговые льготы (преференции)	Введение в действие (отмена)
Федеральные налоги и сборы				
Налог на прибыль организаций	Ф+Р	Ф	Ф	Ф
Прочие федеральные налоги	Ф	Ф	Ф	Ф
Региональные налоги				
Налог на имущество организаций	Ф+Р	Р	Ф+Р	Р
Транспортный налог	Ф+Р	Р	Р	Р
Налог на игорный бизнес	Ф+Р	Ф	Ф	Р
Местные налоги				
Земельный налог	Ф+М	М	Ф+М	М
Налог на имущество физических лиц	Ф+М	Ф	Ф+М	М
Специальные налоговые режимы				
Упрощенная система налогообложения	Ф+Р	Ф	Ф	Ф
Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Ф	Ф	М	М

* Налоговые полномочия закреплены: Ф – за федеральным уровнем власти, Р – за региональным уровнем власти (субъектом Федерации), М – за органами местного самоуправления.

Источник: Дьякова, 2011.

Как видно, существующий в России механизм распределения налоговых полномочий между различными уровнями бюджетной системы, с одной стороны, достаточно сложен, а с другой, – ограничен, поскольку не допускает возможности для субъектов РФ введения собственных налогов или повышения налоговых ставок сверх предусмотренных федеральным законодательством пределов.

За счет бюджетов органов местного самоуправления финансируются расходы на среднее образование, здравоохранение, культуру, содержание детских садов, коммунальные услуги, содержание жилья, сельское хозяйство и рыболовство, охрану окружающей среды. Структура расходов бюджетов муниципальных образований в 2013 г. в среднем по России, по Сибирскому федеральному округу и по Новосибирской области представлена в табл. 3.2. Основными статьями расходов бюджетов городских округов и муниципальных районов являются образование и жилищно-коммунальное хозяйство. Наибольшую долю расходов бюджетов поселений составляет жилищно-коммунальное хозяйство.

В развитых странах с отлаженной системой межбюджетных отношений местные бюджеты, как правило, бездефицитны, что является результатом неукоснительного соблюдения принципа сбалансированности доходов и расходов. Для российской системы межбюджетных отношений в последние годы характерна практика установления на федеральном уровне закреплённых доходов выше уровня закреплённых расходов. Поэтому исполнение внутренних долговых обязательств государства, как правило, ложится на нижестоящие уровни бюджетной системы. Аналогично складываются отношения и на субфедеральном уровне, когда субъекты Федерации также стараются сосредоточить на своем уровне максимум возможных доходов, оставляя муниципальным образованиям необеспеченные финансами бюджетные обязательства. В результате местные бюджеты оказываются самым уязвимым звеном в бюджетной системе страны, неспособным адекватно исполнять свои полномочия, прежде всего в социальной сфере, расходы на которую в основном переданы на местный уровень.

Вместе с тем социальные расходы являются вложениями в человеческий капитал – главный фактор производства, составляющий основу труда, капитала, национального богатства, фактор – детерминант экономического роста. Невозможно ускорить эконо-

Таблица 3.2

**Структура расходов бюджетов муниципальных образований в РФ
в 2013 г., %**

Статья доходов	Городские округа			Муниципальные районы			Поселения		
	РФ	СФО	НСО*	РФ	СФО	НСО	РФ	СФО	НСО
Общегосударственные вопросы	7,46	6,80	6,0	7,25	6,83	4,94	21,97	23,30	13,30
Национальная оборона	0,01	0,01	0,00	0,09	0,10	0,15	0,64	0,68	0,43
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	0,90	0,50	0,48	0,54	0,36	0,14	1,58	0,90	0,86
Национальная экономика	12,49	11,93	17,93	6,67	4,59	8,49	16,26	15,34	21,65
Жилищно-коммунальное хозяйство	14,80	14,86	15,67	7,52	8,09	6,85	36,04	34,64	44,93
Охрана окружающей среды	0,13	0,13	0,03	0,10	0,07	0,07	0,09	0,05	0,08
Образование	47,14	46,59	50,09	55,43	56,31	54,19	1,77	0,98	0,35
Культура, кинематография	3,19	2,87	1,96	4,06	4,37	3,87	14,89	17,07	16,58
Здравоохранение	2,08	2,14	0,01	1,82	1,11	0,73	0,01	0,04	0,10
Социальная политика	8,90	11,26	4,87	9,59	10,00	8,46	1,67	1,43	0,42
Физическая культура и спорт	1,87	1,92	1,55	1,27	0,84	0,82	2,45	1,75	1,09
Средства массовой информации	0,18	0,14	0,19	0,18	0,10	0,00	0,11	0,05	0,01
Прочие расходы	0,85	0,86	1,22	5,50	7,22	11,27	2,52	3,76	0,19

* НСО – Новосибирская область.

Источник: Рассчитано автором по данным официального сайта Федерального казначейства России www.roskazna.ru

мический рост, постоянно их урезая. Во всем мире вложения в человеческий капитал признаны самыми эффективными. Человеческий капитал, как и любой другой фактор капитала, требует регулярного воспроизводства. А это возможно только на государственном уровне, в частности с помощью развитых государственных систем здра-

воохранения, образования и переподготовки кадров и т.д., а также системы социальных гарантий для всех. Частные структуры могут в этом деле только дополнять государственные, но не заменять их.

Собственные источники доходов и выравнивание «сверху»

В структуре доходов региональных и местных бюджетов важное место занимает финансовая помощь, которая осуществляется в различных формах: дотации, субвенции, субсидии, средства фондов финансовой поддержки. Эти формы наряду с дифференциацией нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов являются составными элементами механизма бюджетного выравнивания. До тех пор, пока регионы и муниципальные образования не будут иметь собственных надежных источников доходов, будет оставаться проблематичной возможность решения ими вопросов, входящих в их компетенцию.

Конечно, нелепо отрицать, что при сложившемся запредельном неравенстве экономических потенциалов муниципальных образований¹ никак не обойтись без выравнивания «сверху» их бюджетной обеспеченности; разумеется, повышение эффективности механизмов регулирования межбюджетных отношений в нынешних обстоятельствах – актуальнейшая задача. Однако вместе с тем нельзя упускать из виду и того, что гипертрофированно высокая сегодня зависимость не просто подавляющей части, а фактически всей совокупности местных бюджетов от финансовых вливаний из вышестоящих бюджетов² и сопряженный с этим огромный объем межбюджетного перераспределения средств определяются не только объективными экономическими обстоятельствами (неразвитостью налоговых потенциалов муниципалитетов), но и в существенной степени – проводимой государством бюджетно-налоговой политикой, нацеленной на максимальную федеральную централизацию налоговых ресурсов (ее проведение диктуется требованиями получившей высший государственный приоритет концепции укрепления «вертикали власти») [Швецов А., 2007 (б)].

¹ У многих муниципальных образований такой потенциал вообще отсутствует, что подчас провоцирует сомнения в целесообразности самого конституционного закрепления принципа безусловного всеобщего распространения муниципального самоуправления в нашей стране.

² Доля самодостаточных (т.е. обходящихся без дотаций, субсидий и субвенций) местных бюджетов – 3–5%.

Очевидно, что в условиях преимущественного аккумулирования налогов на федеральном уровне центральное правительство призвано, в том числе, не допускать диспропорций в бюджетной системе путем оказания финансовой поддержки нижестоящим уровням власти. Такая поддержка ориентирована лишь на достижение вертикальной сбалансированности бюджетов (путем обеспечения баланса между доходами и расходами), но она не решает такой важной задачи, как согласование конечных целей управления и адекватных путей их реализации, поскольку весьма слабы или совсем отсутствуют стимулирующие эффекты для саморазвития территорий в условиях их ограниченных финансовых возможностей.

Сложившаяся в России ситуация, при которой на долю собственных доходов муниципальных образований приходится около 20%, а остальное – это средства вышестоящих бюджетов, свидетельствует о значительном отклонении от состояния, характеризующего бюджетную самостоятельность местного самоуправления. Считается, что такое состояние имеет место при условии, когда соотношение собственных доходов и безвозмездных перечислений близко к пропорции 50:50. В сложившихся условиях формирование местных бюджетов как с экономических, так и управленческих позиций мало отличаются от смет.

Вместе с тем в подходах к формированию собственных доходов местных бюджетов с самого начала становления межбюджетных отношений в России прослеживается четкая тенденция наступления на местный бюджетный уровень. Так, в действовавшем Законе РФ от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в состав местных налогов входило 23 налога, два из которых были установлены для муниципальных образований, находящихся в курортных зонах. С принятием Налогового кодекса РФ количество местных налогов было сокращено до пяти (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные муниципальные сборы). В результате же дальнейшего изменения бюджетного и налогового законодательства в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов за счет собственных средств, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц, которые фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств.

Кроме того, на качество и полноту финансового обеспечения муниципальных образований в условиях среднесрочного бюджетного планирования серьезное воздействие оказывает непостоянство федерального бюджетного и налогового законодательства, которое ежегодно меняется (см., например, [О внесении изменений..., 2001; 2004 (а, б); 2005 (а, б, в); 2007; 2014]). В результате для государственной региональной политики в Российской Федерации по отношению к местному уровню власти стали характерными следующие черты.

Во-первых, мизерность собственных доходов местных бюджетов позволяет им осуществлять расходы лишь на текущие нужды муниципальных образований и препятствует адекватной реализации их собственных полномочий, включая развитие объектов жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения и других элементов социальной сферы.

Во-вторых, дефицит средств в регионах не позволяет им инвестировать в развитие и улучшение состояния объектов социально-бытовой инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса и т.д.

В-третьих, эффективное и полномасштабное проведение реформы местного самоуправления опять же наталкивается на недостаточность выделяемого объема финансирования.

К этому следует добавить проблемы, связанные с большим числом субъектов межбюджетных отношений со статусом муниципальных образований и значительными различиями в подходах к формированию доходов местных бюджетов.

Еще одна проблема, высвеченная муниципальной реформой, связана с кадровой слабостью местного самоуправления. Повсеместно испытывается дефицит, прежде всего, квалифицированных управленцев, экономистов и юристов, а также специалистов, способных квалифицированно выполнять работу по формированию баз данных, включая сбор, обработку и анализ информации социального, экономического и другого характера.

Расширение и бюрократизация аппарата управления муниципальных образований

Многие из названных выше проблем была призвана решить новая реформа местного самоуправления. Однако на деле она не только не сняла остроту имеющихся проблем, но и привела к уве-

личению числа органов местной власти и, соответственно, к росту в местных бюджетах расходов на их содержание (см. табл. 3.2). По-прежнему полномочия муниципалитетов не имеют четкого закрепления и могут меняться сверху, ослабляя ответственность местных властей за их исполнение.

Так, по состоянию на 1 января 2014 г. в России насчитывается 22823 муниципальных образований, в том числе 1815 муниципальных районов, 519 городских округов, 1672 городских поселений, 18560 сельских поселений, 257 внутригородских территорий в городах федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург). Число субъектов межбюджетных отношений в результате муниципальной реформы возросло в 5,5 раз, поскольку до начала реформы многие территории со статусом муниципальных образований не имели местных бюджетов и муниципальной собственности и соответственно не являлись самостоятельными участниками межбюджетных отношений. Это привело и к расширению аппарата управления (численность муниципальных служащих увеличилась с 355 тыс. до 505 тыс. человек), его бюрократизации и росту нагрузки на местные бюджеты. Стала очевидной финансовая несостоятельность мелких поселенческих муниципальных образований.

Сформировалась система невиданных ранее территориальных структур в формате городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов [Лексин, 2012]:

◆ *«Городским поселением»* стал называться город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, которые в этом случае не считаются сельскими поселениями).

◆ Самостоятельным *«сельским поселением»* начали именовать один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и т.д.).

◆ Сложно устроенным муниципальным образованием стал *«муниципальный район»*, включающий несколько поселений и межселенных (находящихся вне границ поселений) ареалов, объединенных общей территорией, в границах которой «местное самоуправление должно осуществляться в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера».

◆ Наконец, появился *«городской»* округ: городское поселение, которое не входит в состав муниципального района.

Все эти муниципальные образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должны иметь свой бюджет, четко установленные собственные доходные и расходные полномочия, муниципальную собственность, а также – при принятии соответствующих законов и законов субъектов Федерации – исполнять делегированные государственные полномочия.

Неравномерность распределения налоговых доходов по типам муниципальных образований

Доходы местных бюджетов значительно различаются в зависимости от типов муниципальных образований. При этом в связи со значительной дифференциацией социально-экономического развития муниципалитетов распределение налоговых доходов по типам муниципальных образований осуществляется крайне неравномерно: так, в 2013 г. в бюджетах городских округов аккумулируется 60,3% налоговых доходов, в бюджетах муниципальных районов – 28,4% и лишь 11,3% – в бюджетах поселений.

Налоговые и неналоговые доходы в бюджетах городских округов в среднем по Российской Федерации занимают 48,80%, по муниципалитетам Сибирского федерального округа данный показатель даже меньше – 46,55% (табл. 3.3). Безвозмездные поступления составляют свыше половины бюджетных доходов. Несколько иная ситуация наблюдается в отношении городских округов Новосибирской области. Здесь налоговые и неналоговые доходы составляют 57,44% от общего объема доходов бюджетов городских округов, причем более 90% налоговых и неналоговых доходов городских округов Новосибирской области составляет доля г. Новосибирска. Основные поступления по налоговым доходам приходятся на налог на доходы физических лиц, земельный налог, единый налог на вмененный доход. Неналоговые доходы в бюджетах городских округов составляют около 11% совокупных доходов в среднем по РФ и по СФО, доля неналоговых доходов в бюджетах городских округов Новосибирской области составляет 16,80%.

Таблица 3.3

**Структура доходов
бюджетов муниципальных образований в РФ в 2013 г., %**

Статья доходов	Городские округа			Муниципальные районы			Поселения		
	РФ	СФО	НСО	РФ	СФО	НСО	РФ	СФО	НСО
Налоговые и неналоговые доходы	48,80	46,55	57,44	25,89	22,96	13,11	44,20	31,85	19,94
<i>Налоговые доходы</i>	<i>37,84</i>	<i>34,75</i>	<i>40,64</i>	<i>20,94</i>	<i>18,58</i>	<i>10,31</i>	<i>33,30</i>	<i>22,08</i>	<i>14,52</i>
Налог на доходы физических лиц	25,95	23,89	30,12	17,67	16,08	9,17	16,87	13,56	8,49
Единый налог на вмененный доход	3,09	3,03	3,14	1,55	1,09	1,08	0,02	0,02	0,00
Единый сельскохозяйственный налог	0,06	0,01	0,00	0,11	0,07	0,05	0,43	0,28	0,15
Налог на имущество физических лиц	0,71	0,66	0,48	0,00	0,00	0,00	1,88	1,07	0,60
Земельный налог	5,53	4,98	6,86	0,01	0,00	0,00	13,37	7,13	5,28
Неналоговые доходы	10,96	11,80	16,80	4,95	4,38	2,80	10,90	9,77	5,42
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	5,82	6,44	8,36	2,23	2,17	0,90	6,69	7,70	3,68
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	2,77	2,82	4,56	0,98	0,46	0,21	3,14	1,24	0,95
Безвозмездные поступления	51,20	53,45	42,56	74,11	77,04	86,89	55,80	68,15	80,06
Дотации	4,71	5,97	1,04	12,17	12,55	9,38	19,56	23,96	25,64
Субсидии	19,55	18,65	23,14	19,18	21,13	30,56	22,36	24,64	44,40
Субвенции	24,72	27,47	17,84	38,10	40,65	44,11	1,47	0,77	0,46

* НСО – Новосибирская область.

Источник: Рассчитано автором по данным официального сайта Федерального казначейства России www.goskazna.ru

Иначе складывается структура доходов бюджетов муниципальных районов и поселений (см. табл. 3.3). Так, удельный вес налоговых и неналоговых доходов в бюджетах муниципальных районов значительно меньше и составляет около 25,89% от всех доходов в среднем по Российской Федерации, 22,96% – по муниципальным районам СФО и 13,11% – по районам Новосибирской области, удельный вес безвозмездных поступлений – свыше 74%.

Основной объем доходов бюджетов муниципальных районов – 38% – приходится на субвенции. Столь высокий показатель обусловлен передачей на уровень муниципальных районов государственных полномочий и полномочий поселений. Отчасти данный процесс можно оценить как попытку скорректировать разграниченные федеральным законодателем полномочия между уровнями бюджетной системы. Постепенно формируется модель «зависимого» муниципального района: зависимого при исполнении собственных полномочий от дотаций и от дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений по налогам, зависимого от субвенций при исполнении делегированных ему полномочий. Что касается делегированных полномочий, то органы местного самоуправления исполняют их в пределах переданной субвенции. Но нельзя игнорировать и то обстоятельство, что от объема переданной субвенции зависит в целом ситуация в муниципальных районах.

В доходах городских и сельских поселений более половины занимают безвозмездные поступления: 55,8% в среднем по Российской Федерации, 68,15% – по Сибирскому федеральному округу и более 80,06% – по Новосибирской области. В структуре безвозмездных поступлений в бюджетах поселений основную долю составляют дотации и субсидии (см. табл. 3.3).

Условность собственных доходов муниципальных образований

Отметим, что цель местного самоуправления – не исполнять возложенные на него государственные полномочия, а обеспечивать решение собственных задач. Делегирование полномочий можно рассматривать как меру, направленную на повышение эффективности использования бюджетных средств лишь в том случае, если в результате делегирования происходит снижение рас-

ходов на предоставление соответствующих бюджетных услуг, возникает экономия администрирования. В ином случае – делегирование полномочий есть не что иное, как способ перераспределить (исправить) ранее разграниченные полномочия исходя из административных интересов. Исполнение делегированных полномочий не должно выходить на первый план, так как в таком случае речь будет идти уже не о системе местного самоуправления, а о территориальных органах государственной власти (федеральной или региональной) [Завьялов, 2007].

Очевидно, что реальное разделение ответственности между уровнями власти возможно только при четкой идентификации исключительных сфер полномочий муниципалитетов с закреплением ответственности за их исполнение перед населением соответствующих территорий и законом. Тем самым муниципалитеты получают больше самостоятельности в своих действиях, а государство избавится от несвойственных для него функций.

К сожалению, сложившаяся ситуация с формированием бюджетов муниципальных образований не претерпела изменений к лучшему в результате мер, сопровождающих муниципальную реформу. Так, по-прежнему формирование налогово-бюджетной сферы муниципальных образований не обеспечивает достаточных стимулов для активизации усилий местных администраций всех уровней по развитию экономики территорий, по увеличению налоговой базы местных бюджетов и по ее более эффективному использованию.

Кроме того, установленный законом подбор источников налогово-бюджетной базы местных бюджетов (скорее с акцентом на доходы и имущество граждан, чем на объемы хозяйственной деятельности на соответствующей территории), не говоря уже о высокой степени дотационности этих бюджетов, также дестимулирует усилия местных администраций по развитию производственно-экономической базы территорий. Это в равной мере касается и заинтересованности местных властей в поддержке малого предпринимательства, и в формировании на своей территории общей благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды.

Сделанный в ходе реформ акцент на единые (для одной группы местных бюджетов) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, не учитывает предельно высокого уровня дифферен-

циации экономического и налогового потенциала территорий, в том числе налоговой базы по потенциально передаваемым налогам [Бухвальд, 2007].

Единые ставки и нормативы отчислений от налоговых платежей, накладываясь на территориальные различия, создают ситуацию недостатка средств у одних и избытка у других муниципальных образований. Это вызывает необходимость перераспределения средств из вышестоящего бюджета и выравнивания бюджетной обеспеченности. Дифференциация нормативов отчислений от налогов не равноценна их полной индивидуализации, вполне возможны и групповые нормативы, хотя и индивидуальный подход к формированию местных бюджетов исключать нельзя как способ учета особенностей каждого муниципального образования. Иной подход противоречит конституционным гарантиям социального обслуживания населения на любой территории страны [Киреева, 2005].

Сложившаяся практика отнесения поступлений от регулирующих налогов в состав собственных доходов муниципальных образований создает лишь видимость самостоятельности местных бюджетов. Фактически эти доходы можно назвать условно-собственными, поскольку их величина зависит не от усилий местных властей по их сбору, а от решений властей субъекта Федерации, устанавливающих нормативы отчислений для данной территории. Практика закрепления за местными бюджетами дифференцированных нормативов отчислений от региональных налогов на долгосрочной основе, применяемая во многих регионах в настоящее время, – вынужденная мера, связанная с резким неравенством уровня экономического развития территорий. Другой негативный момент использования дифференцированных нормативов отчислений – снижение предсказуемости величины доходных источников местных бюджетов, поскольку трансфертозамещающие нормативы отчислений меняются ежегодно, а итоговые нормативы отчислений от регулирующих налогов в местные бюджеты в некоторых регионах не отражают реальных потребностей в них [Лобкин, 2007].

В результате роль местных налогов как особого инструмента налогово-бюджетной системы стала еще более символической. Согласно налоговому законодательству местные власти не вправе устанавливать местные налоги; они лишь вводят налоги, принятые по федеральному законодательству. По оцен-

кам за 2013 г. доля собственно местных налогов в структуре налоговых доходов местных бюджетов оценивается 15,1%, в том числе по земельному налогу – 13,2 и налогу на имущество физических лиц – 1,9%. Очевидно, что при таких условиях муниципалитеты не в состоянии выполнять роль значимых субъектов налоговой политики, ориентированной на экономические и социальные цели.

В составе собственных доходов местных бюджетов в 2013 г. свыше 50% – межбюджетные трансферты из региональных бюджетов. Фактически же уровень дотационности местных бюджетов значительно выше, поскольку в эту долю не включены дополнительные нормативы от федеральных и региональных налогов в счет замены дотации местным бюджетам из региональных фондов финансовой поддержки.

Практика нормативно-правового регулирования, при которой одни и те же полномочия органов местного самоуправления сначала у них изымаются, а затем возвращаются им же в виде делегированных государственных полномочий с субвенциональным финансированием, является порочной, не способной обеспечить надежность исполнения данных полномочий и устойчивость их финансирования.

Залогом обеспечения устойчивости подобного финансирования является создание стабильной налоговой базы на местах. При этом местные бюджеты должны быть законодательно защищены от перегрузки делегированными полномочиями. В настоящее же время, как следует из структуры расходов некоторых местных бюджетов, местные власти занимаются преимущественно не столько своими собственными полномочиями, сколько делегированными. По мнению большинства специалистов, объем делегированных полномочий (обязательных к исполнению) должен быть законодательно ограниченным на уровне примерно 25% общих расходов местного бюджета.

На наш взгляд, к числу проблем, не решенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», относится возможность создания единых сельских муниципальных округов без низовых муниципалитетов с собственными «бюджетами», но, как и сейчас, с небольшими сельскими администрациями на началах сметного финансирования. Кроме того, имело бы смысл, чтобы города и иные населенные пункты, являющиеся административными центрами небольших рай-

онов, не наделялись самостоятельно статусом городского или сельского поселения, а их территории «административно» прямо входили бы в состав территории муниципального района. Тогда бы не было необходимости формирования в этих населенных пунктах своих органов местного самоуправления, а их функции выполнялись бы органами управления муниципального района. Это позволило бы исключить наличие в одном населенном пункте «двойных органов» местного самоуправления, устранить дублирование полномочий, сократить численность муниципальных служащих и соответствующие расходы.

Регламентация финансовой помощи

В целом, итоги реформирования муниципальных финансов ставят под сомнение саму возможность самостоятельного выполнения всего комплекса прав и обязанностей по осуществлению бюджетного процесса со стороны органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. Перспективы развития муниципальных финансов в России определяются не только муниципальной реформой, но процессами реформирования бюджетной системы страны в целом. В частности, введены институциональные нормы по регламентации межбюджетных отношений для муниципалитетов, в которых доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) превышает установленные Бюджетным кодексом РФ (табл. 3.4) [Ларина, 2007].

Распределение муниципальных образований по типам в зависимости от доли межбюджетных трансфертов и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах бюджетов в 2013 г. представлено в табл. 3.5.

Отметим, что ограничительные меры для территорий, получающих высокие объемы финансовой помощи, не должны доминировать в решении вопросов укрепления финансовой самостоятельности местных властей. Высокая доля финансовой помощи не означает априори неэффективного управления муниципальными финансами и может наблюдаться в муниципалитетах, проводящих разумную бюджетную политику.

Размер финансовой помощи определяется различными факторами, в числе которых могут быть особенности методики распределения межбюджетных трансфертов, общий объем средств, выделяемых властями на цели межбюджетного выравнивания,

Таблица 3.4

**Дополнительная регламентация межбюджетных отношений
для муниципальных образований
по Бюджетному кодексу Российской Федерации***

Бюджетные ограничения	Предписание закона
	<i>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) – от 10** до 30%</i>
Дополнительные	Запрещается превышать установленные субъектом РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц (работающих на постоянной основе), муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
	<i>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) – от 30 до 70%</i>
Дополнительные	Запрещается устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления
	<i>Доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) – свыше 70%</i>
Жесткие	<p>Подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов</p> <p>Заключение финансового органа Субъекта РФ о проекте решения о местном бюджете</p> <p>Проведение не реже 1 раза в год внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ</p> <p>Размер дефицита субъекта РФ не должен превышать 5% общего годового объема доходов данного бюджета***</p> <p>Предельный объем муниципального долга не должен превышать 50% общего годового объема данного бюджета***</p> <p>Иные меры, установленные федеральными законами</p>

*В редакции Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ (Ст. 107, 136, 921).

**В случае, когда доля финансовой помощи в доходах местных бюджетов (и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) не превышает 10%, применяются общие требования, установленные Бюджетным кодексом РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицит бюджета.

***Без учета объема безвозмездных поступлений и/или поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Источник: [Ларина, 2007].

Таблица 3.5

**Распределение муниципальных образований
в зависимости от финансовой самостоятельности в 2013 году, %**

Доля МБТ* (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам, в собственных доходах местных бюджетов	Доля муниципальных образований с соответствующей долей МБТ в общем их количестве				
	все муниципальные образования	муниципальные районы	городские округа	городские поселения	сельские поселения
Меньше 10%	6,4	0,9	8,8	11,5	5,6
В том числе муниципальные образования, не получающие МБТ (без субвенций) и доходы, переданные по дополнительным нормативам	1,3	0	0	1,3	0,6
10–30%	9,3	7,6	21,8	18,5	8,4
30–70%	34,6	39,8	50,5	48,5	32,5
Свыше 70%	49,7	51,7	18,9	21,5	53,5

*МБТ – межбюджетные трансферты.

Источник: Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга – 2013 год). // http://minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring/ (дата обращения 12.11.2014).

прочие факторы, не зависящие от решений местных властей. Кроме того, возможность установления ограничений для территорий по причинам, не связанным с нарушениями бюджетного законодательства или неэффективным расходованием бюджетных средств, может привести к искажению соответствующих статистических данных и снижению прозрачности бюджетного процесса. В связи с этим очевидно, что система бюджетных ограничений должна строиться на критериях эффективного или неэффективного управления муниципальными финансами.

Условия обеспечения финансово-хозяйственной дееспособности муниципальных образований

Одним из недостатков проводимых преобразований в сфере местного самоуправления является выведение из структуры вопросов местного значения проблем комплексного социально-экономического развития муниципального образования. В собственности муниципальных образований может находиться лишь имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти и работников, а также выполнения отдельных государственных функций, а имущество так называемых непрофильных активов из их состава изымается. Производственные функции местного самоуправления ограничены строительством дорог, мостов в границах населенных пунктов; организацией сбора, утилизации и переработки бытовых отходов и мусора. Компетенция в сфере финансов исчерпывается формированием и исполнением бюджета. Все вращается вокруг деления налоговых поступлений и межбюджетных перечислений. Никакого сдвига в сторону усиления связи между состоянием местной экономики и финансовыми ресурсами не происходит.

Муниципальное образование – это сложный феномен, противоречиво сочетающий в себе черты 1) структурного элемента в системе административно-территориального устройства власти и 2) экономического субъекта, занятого предоставлением общественных благ. Если принять во внимание первую особенность муниципальных образований, то доминирующей в определении размеров муниципальных образований становится политически мотивированная установка на приближение органов власти к населению, следствием которой становится уменьшение удельных размеров муниципальных образований и вызванное этим увеличение их общего числа. Вторая особенность муниципальных образований делает определяющим экономический императив, который диктует объективную необходимость увеличения единичных размеров муниципальных образований и соответственно сокращения их количества.

В настоящее время указанные два начала рассматриваются как взаимоисключающие. По нашему мнению, есть все основания уйти от такой жесткой альтернативности и отдать предпочтение более мягкому варианту, позволяющему компромиссно соединить

обе указанные разнокачественные особенности муниципальных образований. Суть предлагаемого подхода заключается в ориентации на формирование экономически и финансово дееспособных муниципальных образований, что будет вызывать, как правило, их укрупнение (по сравнению с принятой поселенческой моделью), негативные последствия которого, связанные с отдалением власти от населения, следует компенсировать мерами по ее деконцентрации. Для установления же размеров муниципальных образований, обеспечивающих их финансово-хозяйственную дееспособность, потребуется системная оценка широкого набора параметров, в необходимой и достаточной степени характеризующих масштаб и качество социально-экономических потенциалов муниципальных образований; речь идет о таких элементах этих потенциалов, как численность и структура жителей и рабочих мест, налоговая база, мощности и в целом возможности объектов социальной и инженерной инфраструктуры, качество муниципального управления и др. [Швецов А., 2007 (б)].

Таким образом, еще раз следует подчеркнуть, что развитие межбюджетных отношений в части региональных и местных бюджетов должно опираться на прочную финансовую базу, которая во многом определяется соответствующим законодательством, закрепляющим правовые гарантии финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Выполнение данного условия требует, чтобы формирование механизма межбюджетных отношений шло в направлении усиления прежде всего местного бюджетного уровня за счет наращивания собственного налогового потенциала, активизации самостоятельной бюджетной политики. Только в этом случае станут возможными обеспечение финансовой самодостаточности местного самоуправления и рационализация использования бюджетных средств.

При этом нельзя отрицать необходимости выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований «сверху» путем привлечения средств вышестоящих бюджетов. Однако во избежание формирования иждивенчества со стороны территорий федеральная помощь должна оказываться лишь при условии недостаточности налогового потенциала на подведомственной территории, в основе которой лежат объективные причины. В целом лишь опора на собственные силы представляется надежным залогом повышения эффективности механизма регулирования

межбюджетных отношений, достижения действительной самостоятельности местных бюджетов.

Для реализации этого положения необходимо изменить сложившуюся практику в бюджетной политике, ориентированную на все усиливающуюся централизацию бюджетно-налоговых полномочий и финансовых ресурсов на федеральном уровне, что обуславливает высокую степень бюджетного регулирования вышестоящими бюджетами нижестоящих, лишая местные органы власти самостоятельности и ответственности за принимаемые решения.

3.2. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ФЗ № 131 (2003 г.):

укрепление экономической основы местного самоуправления

К числу основных факторов, оказывающих влияние на формирование сбалансированных бюджетов, относится, в частности, характер соответствующей правовой базы, регулирующей механизмы обеспечения сбалансированности и устанавливающей права и полномочия в области бюджетного процесса на региональном и местном уровнях власти. При этом эффективность достижения бюджетной сбалансированности во многом зависит от самостоятельности соответствующих уровней власти в формировании бюджетов, иначе вся тяжесть этого процесса ляжет на плечи федерального центра.

Законодательство в области регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется, однако проблема финансового обеспечения местного самоуправления пока не находит адекватного решения, прежде всего, с позиций формирования налоговой базы доходной части местных бюджетов. Принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131) определил новое поле муниципального развития.

К числу положительных сторон нового Закона можно, в частности, отнести предусмотренное им четкое разграничение пол-

номочий разных уровней власти, предложенные пути решения проблемы нефинансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления. Кроме того, Закон содержит положения (п. 3 ст. 18), в соответствии с которыми установление объема расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, является прерогативой местных властей.

Важно отметить, что Закон увязывает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19) и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также содержит перечень имущества, необходимого для исполнения полномочий. Более того, в Законе прописаны направления укрепления экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Закрепляется также самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, собственная доходная база муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Однако Закон по-прежнему игнорирует многие назревшие проблемы местного самоуправления в России:

- фискальную автономию местных органов власти; механизм финансовой помощи местным бюджетам;
- финансирование расходов, переданных на местный уровень федеральным и региональным законодательством;
- разделение собственности (муниципальной и региональной);
- процедуру муниципального банкротства.

Приведем краткие комментарии по поводу названных проблем.

♦ *Зависимость доходной части местных бюджетов от бюджетов вышестоящих уровней*

Принципиально важным вопросом функционирования местного самоуправления является порядок формирования доходной части местных бюджетов, от чего зависит создание устойчивой финансовой базы, необходимой для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий. Законом введены новые

условия формирования доходной и расходной части местных бюджетов, а также новые усложняющие механизмы межбюджетных отношений. Если до введения нового Закона доходы местных бюджетов подразделялись на собственные и регулирующие, то современная их классификация предусматривает выделение собственных доходов и субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, передаваемых им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом структура собственных доходов местных бюджетов после принятия ФЗ № 131 претерпела заметные изменения. К их числу теперь относятся не только закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы, но и доходы, возможность поступления которых предопределяется решениями органов государственной власти субъектов Федерации: средства финансовой помощи и отчисления от региональных налогов и сборов.

Принятие подобной структуры обусловлено тем, что средства, переданные в бюджет на безвозмездной и безвозвратной основе, становятся собственностью территориальных образований соответствующего уровня. Однако новые принципы формирования доходной части местных бюджетов оставляют в тени проблему их зависимости от бюджетов вышестоящих уровней, искажают картину дотационности и числа дотационных бюджетов.

♦ *Наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления в качестве конституирующей обязанности*

Необходимо отметить, что новый подход, предусматривающий формирование местного самоуправления на основе наделения его государственными полномочиями и даже при условии выделения ему средств, достаточных для выполнения этих полномочий, противоречит смыслу и принципам местного самоуправления, т.е. возможности выбора самим местным сообществом функций, необходимых для его развития и в его интересах. Конечно, наделение полномочиями сверху возможно и даже необходимо, но ни в коем случае не как конституирующая обязанность местного самоуправления. Такие полномочия следует оговаривать на паритетных началах. Вызывает сомнение правомерность устанавливаемого но-

вым Законом наказания за ненадлежащее осуществление государственных полномочий местными органами власти. Для таких случаев Законом предусмотрен роспуск представительного органа или отрешение от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения. Тем самым осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления, по сути, поставлено выше выполнения ими тех функций, ради которых они создавались.

♦ *Сложность системы выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений*

Насущная проблема местного самоуправления – это построение системы выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов. Вариант, предусмотренный в Законе, слишком громоздкий и сложный, что может усилить «непрозрачность» местных бюджетов и создать дополнительные возможности для нецелевого использования бюджетных средств.

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предлагалось осуществлять за счет формирования в бюджете субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений, дотации из которого распределяются между бюджетами поселений по подушевому принципу. В дополнение к данному фонду предусматривалось создание районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотации из данных фондов должны предоставляться поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. При этом расчетная бюджетная обеспеченность поселений определялась соотношением налоговых доходов на одного жителя. На основе аналогичного механизма устанавливалось выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов).

Было бы целесообразнее использовать двухступенчатый механизм финансовой помощи местным бюджетам, при котором регионы выравнивают бюджетную обеспеченность муниципальных районов и городских округов, а муниципальные районы – городских и сельских поселений.

◆ *Нарушение территориальной структуры собственности*

Еще одна проблема связана с переделом муниципальной и региональной собственности, возникающая в результате появления новых муниципальных образований разного типа. В первую очередь это затронет землю и недвижимость. Кроме того, сложившаяся территориальная структура собственности, в значительной мере опиравшаяся на существующее территориальное деление и иерархию населенных пунктов, также будет серьезно нарушена, что может стать причиной политических конфликтов.

К этому следует добавить, что Законом № 131 субъектам Федерации предоставлено право устанавливать границы муниципальных образований в соответствии с их собственным представлением об экономической целесообразности развития территории. В результате ряд городов, ранее имевших статус городов регионального значения, при формировании новой территориальной организации местного самоуправления не получил статус городских округов, что лишило их части полномочий и, соответственно, возможности самостоятельного экономического развития и привлечения инвестиций. Ущемление интересов подобных городов приводит к серьезным конфликтам в регионах, что было вполне ожидаемо, так как понижение статуса до городских поселений сделало их по набору полномочий равными сельским поселениям. В число таких городов вошли более 100 городов, имевших статус городов регионального значения, в том числе Приозерск, Гатчина, Шелехов, Ангарск и др.

Аргументация подобных решений властями субъектов Федерации как мера, необходимая для финансового укрепления экономически слабых сельских районов, не представляется убедительной.

В течение трех лет после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в него вносились многочисленные поправки¹. Поправки, принятые в сентябре 2005 года в ФЗ № 131, установили переходный период до 1 января 2009 г. Однако положения указанного Федерального закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, должны были применяться с 1 января 2006 г. Что касается вновь создан-

¹ С 2004 по 2006 год 25 федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

ных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете [Сидорова, Татаркин, 2007].

**ФЗ № 95 (2005 г.):
новое установление налогов, сборов
и специальных налоговых режимов**

В связи с вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах», устанавливаются налоги и сборы в РФ, а также специальные налоговые режимы.

Устанавливается 10 видов федеральных налогов:

- 1) налог на добавленную стоимость;
- 2) акцизы;
- 3) налог на доходы физических лиц;
- 4) единый социальный налог;
- 5) налог на прибыль организаций;
- 6) налог на добычу полезных ископаемых;
- 7) налог на наследование или дарение;
- 8) водный налог;
- 9) сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов;
- 10) государственная пошлина.

К региональным налогам отнесены:

- налог на имущество организаций;
- налог на игорный бизнес;
- транспортный налог.

К местным налогам относятся: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таким образом, в систему налогов и сборов в РФ более не включаются таможенные пошлины и сборы, платежи за пользование лесным фондом, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, регулируемые специальными федеральными законами.

Изменяется бюджетное распределение ставки по налогу на прибыль. Теперь необходимо 6,5% зачислять в федеральный бюджет, и 17,5% – в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты зачисление налога на прибыль не предусматривается. Также устанавливается, что ставка налога на прибыль может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5% (ранее – не ниже 13%).

Вводятся специальные налоговые режимы, к которым относятся:

- система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);
- упрощенная система налогообложения;
- система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В сторону увеличения меняется структура расходов региональных бюджетов. На региональный уровень переданы: обеспечение социальных гарантий отдельным категориям граждан (ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным), пособия на детей. На уровень субъекта РФ относятся финансирование средних специальных учебных заведений и учреждений профессионального технического образования.

ФЗ № 120 (2005 г.):

введение новых принципов и механизмов бюджетной системы

Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», вступившему в силу с 1 января 2005 г., исключается указание на наличие трех

уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений.

Наряду с уточнением определений ряда принципов бюджетной системы РФ, вводится новый принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса. Кроме того, устанавливаются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Введена новая глава, регулирующая статус и функции временной финансовой администрации. Введение временной финансовой администрации производится на срок до 1 года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Российской Федерации (муниципального образования) превышает 30% собственных доходов соответствующего бюджета. Определены понятие и состав указанной задолженности, а также установлены функции и полномочия временной финансовой администрации.

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность муниципального образования определяется соотношением налоговых доходов в расчете на одного жителя. Но, по существу, это скорее налоговая обеспеченность, поскольку за основу берутся налоговые доходы в расчете на одного жителя. Бюджетную обеспеченность правомернее было бы определять, учитывая все подушевые доходы муниципалитетов, за исключением безвозмездных перечислений из других бюджетов.

В соответствии с законом устанавливаются следующие принципы разграничения доходных источников бюджетов:

- отнесение к собственным доходам всех доходов бюджета, кроме субвенций, т.е. и финансовой помощи;
- преобразование регулирующих доходов в закрепленные доходы;
- отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами;
- установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ (в местные бюджеты);
- установление возможности дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

К налогам поселений отнесены: налог на имущество физических лиц и земельный налог, – которые в полном объеме зачисляются в местные бюджеты, а к налогам муниципальных районов – налог на имущество физических лиц и земельный налог, взимаемые на межселенных территориях.

Необходимо отметить, что субъект РФ самостоятельно решает, какую часть он передает в виде дополнительных налоговых отчислений, а какую часть – в виде межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Это право может быть реализовано установлением единых дополнительных нормативов бюджетам всех типов муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов) либо для отдельных их типов, например для муниципальных районов и городских округов или для поселений и городских округов.

В соответствии с бюджетной реформой, субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (т.е. без ограничения срока). Но эта возможность не получила широкого распространения. Регионы отдают предпочтение традиционным дотационным формам межбюджетного регулирования или замещающим их нормативам налоговых отчислений, которые фиксируются только на один бюджетный год. Данный подход вполне объясним. Преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам. В результате, при передаче доходных источников насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к перенасыщению бюджетов других.

**ФЗ № 122 (2005 г.):
пересмотр федерального законодательства
о местном самоуправлении**

Нельзя не отметить еще один важный закон, вступивший в силу с 1 января 2005 г., а именно «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации и при-

знании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» № 122-ФЗ, который беспрецедентен как по объему, так и по количеству скорректированных законодательных актов.

Согласно данному Закону внесены изменения в 153 федеральных закона, полностью или частично отменены еще 111 законодательных актов, т.е. всего было изменено или отменено 264 законодательных акта.

Изменения направлены на пересмотр федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения. В частности, в отношении граждан, социальная поддержка которых отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти, законом установлена замена основной части натуральных льгот (за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) ежемесячными денежными компенсациями.

В сфере социальной политики к вопросам местного значения отнесены: обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями; опека и попечительство. Все остальные полномочия по социальной политике и социальной поддержке граждан могут осуществляться органами местного самоуправления либо за счет субвенций в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями, либо в инициативном порядке при наличии собственных средств и в случаях, непосредственно предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии со стандартами, установленными законами субъектов Российской Федерации.

ФЗ № 198 (2005 г.):

расширение прав органов государственной власти в части межбюджетного регулирования

В целях адаптации всех уровней власти к новой системе межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления Федеральным законом № 198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 27.12.2005 г. на переходный период 2006–2008 гг. значительно расширены права органов государственной власти субъектов РФ в части межбюджетного регулирования.

По этому Закону, субъектам РФ предоставлено право заменять по согласованию с муниципальными образованиями, дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов) дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от любых других федеральных, региональных налогов и сборов, поступающих в региональный бюджет на срок не менее одного года (ст. 137 и 138 БК РФ).

Законом на переходный период 2006–2008 гг. были расширены возможности субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с 2-кратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ [Карчевская, 2007].

ФЗ № 199 (2005 г.):

расширение полномочий муниципальных образований

Дальнейшее изменение бюджетного законодательства коснулось и концепции муниципальной реформы (Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»).

Одно из таких изменений относится к разграничению вопросов местного значения и переданных государственных полномо-

чий с точки зрения источников финансирования, которое по замыслу реформы местного самоуправления должно носить достаточно жесткий характер. Закон расширил полномочия муниципальных образований, предоставив им право в инициативном порядке исполнять и не переданные им государственные полномочия, в том числе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Таким образом, Федеральный закон № 199 вводит добровольные полномочия, не гарантирующие населению получения социальных благ, поскольку их осуществление полностью зависит от воли субъектов РФ и от наличия у них финансовых ресурсов.

Другое изменение, внесенное Законом № 199-ФЗ, касается положения о четком разграничении вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Хотя это положение в Законе сохранено, однако потеряна четкость такого разграничения, так как в большинстве вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным. Отсутствие четкости в разграничении полномочий между разными уровнями муниципальных образований порождает и неопределенность в вопросах разграничения имущества между ними. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям (в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ), не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом № 199-ФЗ.

В целом изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообразности, которые породил Закон № 131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции, концептуально не выверенными шагами, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем [Сидорова, Татаркин, 2007].

**ФЗ № 63 (2007 г.):
новая редакция Бюджетного кодекса**

Принятая в 2007 г. новая редакция Бюджетного кодекса (Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» № 63-ФЗ от 26.04.2007) нацелена на усиление эффективности управления финансами на региональном и местном уровнях.

Впервые законодательно было установлено понятие «публично-правового образования». Введен целый ряд новшеств в бюджетный процесс. В частности, предусмотрена организация работы над бюджетом на основе расходных обязательств властей субъектов РФ и муниципальных образований, а также введено требование разработки бюджетов всех уровней на период трех лет. При этом формирование бюджетов должно быть ориентировано на новую методологию разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагающую переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Особенностью новой редакции Бюджетного кодекса является введение новых принципов бюджетной системы, изменение названий и содержания ряда действующих принципов, а также исключение некоторых, ранее декларируемых, принципов. Так, к числу новых относятся принципы подведомственности расходов бюджетов и единства кассы. Претерпел изменение, на наш взгляд, не лучшее, принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств, в толковании которого не содержится требование, когда любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ. Новая редакция Бюджетного кодекса не содержит принципа сбалансированности бюджетов РФ. Представляется, что данный принцип исключительно важен для формирования бюджетов всех уровней, прежде всего местных.

Сегодня приходится говорить о слабости правовой базы, регламентирующей порядок и механизмы достижения сбалансированности бюджета. Бюджетный кодекс РФ в его нынешнем виде

не дает ответа на целый ряд вопросов, непосредственно связанных с проблемой сбалансированности бюджетов. В результате субъекты РФ и муниципалитеты не обладают сегодня теми доходными источниками, которые позволяли бы им самостоятельно и в течение длительного времени распоряжаться большей частью средств собственного бюджета.

Сложившаяся ситуация в определенной мере связана с расплывчатой формулировкой принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, составляющего содержание ст. 30 Бюджетного кодекса РФ. В ней говорится, что данный принцип означает закрепление, в частности, доходов за тем или иным бюджетом в соответствии с законодательством РФ, при этом не конкретизируются ни критерии, в соответствии с которыми должно производиться закрепление доходов, ни период, на который данный доход должен закрепляться за бюджетом. В результате разграничение доходов между бюджетами решается в пользу федерального уровня, закрепившего за собой все значимые налоги, а субъекты РФ и муниципалитеты лишены реальной самостоятельности, что не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество, а в итоге – наносит вред и федеральным интересам [Родионова, 2012].

В реальных условиях сегодняшнего дня преобладающая часть субъектов РФ не в состоянии реализовать продекларированное в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ «Принцип самостоятельности бюджетов» право «самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов», поскольку достижение сбалансированности между расходами бюджета и источниками их финансирования зависит в основном от объема средств, передаваемых в территориальные бюджеты в виде межбюджетных трансфертов; огромная величина (не только абсолютная, но и относительная) субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета на четко указанные цели, приводит к тому, что декларируемое в ст. 31 право «самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов» субъектами РФ и муниципальными образованиями не может быть полностью реализовано. Кроме того, в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ отсутствует законодательная гарантия на судебную защиту самостоятельности региональных бюджетов, без чего этот принцип не мо-

жет быть полностью реализован из-за столкновения интересов разных уровней власти.

Характеризуя принцип самостоятельности бюджетов, нельзя забывать, что он появился в 90-е годы прошлого века, т.е. в момент становления новой бюджетной системы России. Тогда же в научный и практический оборот вошло понятие «собственные доходы» бюджета, призванное подкрепить принцип самостоятельности бюджетов конкретными видами доходных поступлений. Понятие «собственные доходы» заменило прежнее деление доходов бюджета на закрепленные и регулирующие. При этом данное понятие постепенно изменялось как с точки зрения содержания самой дефиниции, так и отнесения конкретных видов доходов к составу собственных [Родионова, 2012].

С течением времени состав собственных доходов расширился, охватив не только источники, закрепленные за конкретными видами бюджетов на долгосрочной основе, но и доходы, поступающие в бюджет в порядке бюджетного регулирования и ежегодно изменяемые. В результате на сегодняшний день в состав собственных доходов оказались включенными все виды поступлений, кроме субвенций. В этих условиях категория «собственные доходы» уже не может рассматриваться в качестве инструмента, обеспечивающего самостоятельность бюджетов.

Оценивая содержание ст. 47 Бюджетного кодекса РФ «Собственные доходы бюджетов», следует подчеркнуть, что в ней приведен лишь перечень доходов, включенных в понятие «собственные доходы бюджетов», но не дается ни определения самого понятия, ни тех классификационных признаков, в соответствии с которыми тот или иной доход может быть включен в состав собственных доходов бюджета. Таким образом, в статье не раскрывается экономическое содержание собственных доходов; они лишь рассматриваются с позиции собственника, которым является публично-правовое (государственное или муниципальное) образование в лице соответствующего субъекта власти [Родионова, 2012].

Несомненно, что налоговые доходы, закрепленные за конкретными видами бюджетов Налоговым и Бюджетным кодексами и поступающие в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ полностью или частично на постоянной основе, действительно являются собственными по своему экономическому содержанию и правовой форме. Однако этого нельзя сказать о другой части бюд-

жетных доходов, поступающих в территориальные бюджеты в порядке перераспределения в виде межбюджетных трансфертов или частично заменяющих их дополнительных процентных отчислений (по единым или дифференцированным ставкам) от налога на доходы физических лиц. У этой второй части доходных поступлений экономическая природа не совпадает с правовой формой, а потому качественная характеристика данных доходов должна быть иной, чем у доходов, где такое совпадение имеется.

Новая редакция Бюджетного кодекса предусматривает установление объема принятых расходных обязательств всех уровней публичной власти на базе 2005 г., когда было осуществлено первое разграничение полномочий между ними. Между тем с 2005 по 2007 год осуществлено дальнейшее разграничение полномочий между уровнями публичной власти, в результате которого значительные дополнительные полномочия возложены на регионы и местное самоуправление. Вместе с тем в основу формирования бюджетов всех уровней заложены нормы распределения доходов по уровням бюджетной системы, сложившиеся на начало 2007 г., а расходные обязательства – на начало 2005 г. [Пронина, 2007].

Негативной тенденцией в правовом регулировании бюджетных правоотношений является установление более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации, тогда как эти нормы должны быть идентичны ввиду равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных муниципальных образований – вводится не две, как для субъектов Федерации, а три ступени ограничений в зависимости от доли получаемых межбюджетных трансфертов. Кроме того, к муниципальным образованиям, у которых доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних финансовых лет в собственных доходах превышает 10%, применяются дополнительные ограничения по объему расходов на оплату труда муниципальных служащих и содержание органов власти, тогда как по отношению к субъектам Федерации эта доля составляет 20% [Пронина, 2007].

**ФЗ № 136 (2014 г.):
федерализация экономико-правовых основ
местного самоуправления**

Важные изменения в организацию местного самоуправления внесены Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». Вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Они могут образовываться в соответствии с законами субъектов Федерации. Полномочия органов местного самоуправления рассматриваемых округа и района могут разграничиваться региональным законом. Состав муниципального имущества районов определяется законами субъектов Федерации, уставами округов и районов.

Законом установлено, что представительный орган района избирается на муниципальных выборах, а представительные органы округов могут формироваться двумя способами: либо из состава представительных органов районов (при этом законом региона может быть установлена норма представительства районов, входящих в состав округа, исходя из численности населения районов); либо в результате избрания на муниципальных выборах.

Глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах либо представительным органом из своего состава. В первом случае глава муниципального образования входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию. Во втором случае – исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования.

Количество вопросов местного значения, предусмотренных для сельских поселений, сократилось с 39 до 13. Остальными вопросами занимаются муниципальные районы. Законами регионов за сельскими поселениями могут закрепляться также другие вопросы местного значения. Кроме того, установлено, что регио-

нальными законами могут перераспределяться полномочия между местным самоуправлением и органами субъектов Федерации. Такое перераспределение допускается на период не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа региона. При этом к компетенции государственных органов регионов нельзя относить полномочия органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, местного бюджета, охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ муниципальных образований и др.

Таким образом, Закон содержит ряд положений, означающих расширение полномочий субъектов Федерации в сфере законодательного регулирования местного самоуправления [Бухвальд, 2014]:

- во-первых, за федеральным законодателем закрепляются полномочия по определению минимального круга полномочий, которые будут осуществляться внутригородскими (районными) муниципальными образованиями в случае их создания;

- во-вторых, предусмотрено, что законами субъекта Федерации и уставом городского округа за внутригородскими районами могут закрепляться и иные вопросы из числа установленных вопросов местного значения городских округов;

- в-третьих, предполагается, что законами субъектов Федерации могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для осуществления материальных и финансовых средств.

Следовательно, закон идет по пути определенной федерализации экономико-правовых основ местного самоуправления: полномочия новых муниципальных институтов (полномочия собственные, а не делегированные частично) будут регулироваться законами субъектов Федерации. Этот тренд касается и вопроса о регулировании полномочий сельских поселений.

Итоги: отсутствие адекватных законодательных решений проблем местного самоуправления

Подводя итоги произошедших изменений 2000–2010-х годов в межбюджетных отношениях РФ можно констатировать, что в сфере регулирования местного самоуправления по-

прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести следующие:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между центром, регионами и муниципалитетами;
- сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- неизбежный и болезненный процесс передела собственности между региональными властями и двумя уровнями местного самоуправления;
- централизация доходных источников субнационального уровня в бюджете субъекта РФ;
- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;
- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;
- опасность необоснованного временного лишения органов местного самоуправления своих полномочий;
- возложение на муниципальные районы ответственности за межселенные территории, находящиеся в малонаселенных и труднодоступных местностях;
- проблема нехватки квалифицированных кадров, необходимых для исполнения возложенных на поселенческие муниципальные образования вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности;
- возможно необоснованное возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление при формировании двух уровней местного самоуправления;
- формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.