

B. A. Kurushkin

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(на примере отдельных регионов Северо-Западного федерального округа)**

*Работа представлена кафедрой государственного и международного права
Северо-Западной академии государственной службы.*

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор В. П. Кириленко

Статья адресована представителям органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. Автор рассматривает одну из наиболее острых проблем в деятельности органов местного самоуправления - проблему финансирования местного самоуправления - и подробно анализирует его правовые основы. В качестве объекта анализа выбран ряд регионов Северо-Западного федерального округа.

Ключевые слова: местное самоуправление, финансовая основа, правовое регулирование, Северо-Запад России, муниципальная реформа.

The article is addressed to officials of public authorities and the local government of the Russian Federation. The author analyses one of the vexed problems in local authorities' work - financing of the local government. The author views its legal foundation basing on the examples of several regions of the Northwest Federal District.

Финансирование местного самоуправления - это один из самых сложных вопросов муниципальной реформы. В настоящее время в России сложилась ситуация, когда «несбалансированность местных бюджетов в течение ряда лет привела к ухудшению социально-экономического положения муниципальных образований, а также снижению уровня и качества предоставляемых населению муниципальных услуг»¹.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² установил новые принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе касающиеся экономической основы местного самоуправления.

В связи с этим в Налоговый и Бюджетный кодексы были внесены изменения, пре-

дусматривающие перераспределение доходных источников и расходных обязательств между уровнями бюджетной системы, а также изменение системы межбюджетных отношений.

Концепция изменений Бюджетного кодекса направлена на четкое разграничение расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. А это значит, что расходные обязательства муниципального образования по вопросам местного значения будут устанавливаться органами местного самоуправления самостоятельно и исполняться за счет собственных доходов местных бюджетов.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, должны финансироваться не за счет собственных доходов местных бюджетов или дотаций из бюджетов вышестояще-

го уровня, частично покрывающих расходы местных бюджетов на осуществление указанных полномочий, а за счет субвенций³, передаваемых в местные бюджеты соответственно из федерального и региональных бюджетов. Для этих целей в составе федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации предусматривается образование соответственно федерального и региональных фондов компенсаций.

При этом выравнивание финансовых возможностей поселений осуществляется исходя из численности жителей поселений (в переходный период - исходя из бюджетной обеспеченности поселений), выравнивание финансовых возможностей муниципальных районов осуществляется исходя из бюджетной обеспеченности муниципальных районов (в переходный период предусмотрено постепенное применение данного показателя).

В Бюджетном кодексе существенно изменяется механизм предоставления финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов другого уровня бюджетной системы. В основу этого механизма заложен важный принцип, предусматривающий предоставление финансовой помощи местными бюджетами по объективным методикам и критериям, утверждаемым законами субъектов Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом.

Использование в этих методиках показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов отдельных муниципальных образований и распределение на их основе дотаций⁴ между местными бюджетами не допускаются.

И только в переходный период часть дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) может распределяться с использованием показателей фактических или прогнозируемых доходов и расходов бюджетов муниципальных районов (городских округов). Средства районных фондов

финансовой поддержки поселений в переходный период могут полностью распределяться с использованием указанных показателей.

Применение данных положений необходимо в связи с тем, что в настоящее время не разработана система показателей региональной и муниципальной статистики, отвечающих потребностям прогнозирования и планирования доходов региональных и местных бюджетов.

Одним из важнейших элементов, определяющих успешность работы муниципальных органов, является создание эффективной системы финансового обеспечения работы муниципальных образований, исполнения переданных им полномочий.

По пути формирования собственных бюджетов в Северо-Западном федеральном округе городских и сельских поселений в округе пошли Республика Коми, Вологодская и Ленинградская области, Санкт-Петербург и НАО. В Архангельской области принят смешанный вариант - для городских поселений - бюджеты, для сельских - 50% смета, 50% - бюджет.

Остальные субъекты приняли вариант сметного финансирования поселенческих муниципальных образований, при котором бюджеты последних формируются в составе бюджетов муниципальных районов. При этом в региональных законах выработан порядок участия поселений в процессе формирования и контроля за исполнением своих долей в районных бюджетах.

Отметим, что в Северо-Западном федеральном округе фактически все поселения и муниципальные районы в 2006 г. были дотационными, налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов в лучшем случае будут составлять 70-80% от совокупных доходов местных бюджетов, а уровень дотационное[™] в субъектах Федерации колеблется от 16% в Республике Коми до 52,3% в Новгородской области. До nowрами в 2006 г. были только 11 городских округов (Усинск, Архангельск, Коряжма, Котлас, Ново-

двинск, Северодвинск, Новая Земля, Вологда, Череповец, Великий Новгород, Калининград).

Поэтому основные усилия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления должны быть направлены на повышение доходной части бюджетов муниципальных образований, максимальное снижение их затратной части и выравнивание бюджетной обеспеченности за счет урегулирования межбюджетных отношений.

Предоставление муниципальным образованиям более высокого уровня финансовой самостоятельности предполагает и более высокую «прозрачность» их финансовой деятельности и, безусловно, требует создания контрольных органов. Такая работа уже ведется. Например, в Вологодской области создан 41 контрольный орган, в Калининградской - 11.

Анализ реализации муниципальной реформы в Северо-Западном федеральном округе показал, что основные проблемы возникают при определении дотаций из регионального фонда финансовой поддержки местных бюджетов.

Во-первых, определение дотаций поселениям на 2006 г. только по численности жителей без учета доходов поселений привело к тому, что дотации были определены и поселениям, имеющим низкий уровень подушевых налоговых доходов, и поселениям, которые имеют самый высокий уровень подушевых налоговых доходов.

Федеральный закон от 27.12.2005 г. № 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"» установил, что в переходный период региональный фонд финансовой поддержки в части предоставления дотаций городским и сель-

ским поселениям может полностью или частично распределяться между поселениями исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений.

Таким образом, во-первых, целесообразно было бы сохранить распределение регионального фонда финансовой поддержки поселений исходя из уровня их расчетной бюджетной обеспеченности и после окончания переходного периода.

Во-вторых, распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений - это определение расчетной бюджетной обеспеченности поселений только по налоговым доходам поселений. Например, для Ленинградской области исключение из расчетов неналоговых доходов, которые в большинстве поселений составляют от 20 до 70%, приводит к невозможности осуществить объективное выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, в более выигрышном положении оказываются поселения с большим удельным весом неналоговых доходов.

С одной стороны, невключение в расчет бюджетной обеспеченности поселений неналоговых доходов оказывает стимулирующее действие в целях более качественного и эффективного управления муниципальным имуществом, поскольку основная доля в неналоговых доходах приходится на аренду имущества, но с другой стороны, не учитывая неналоговые доходы, невозможно реально оценить уровень расчетной бюджетной обеспеченности каждого поселения в целях осуществления межбюджетного регулирования и соответственно реализовать цель образования регионального фонда финансовой поддержки поселений - выравнивание финансовых возможностей поселений.

С другой стороны, возникают нерешенные вопросы при поступлении налога на имущество физических лиц. Так, на протяжении ряда лет в Ленинградской области доля поступлений налога на имущество физических лиц в общем объеме доходов бюджетов остается незначительной. Удель-

ный вес данного доходного источника в бюджетах муниципальных образований Ленинградской области в 2003-2006 гг. составляет 0,5%.

До настоящего времени ни одним нормативно-правовым актом не закреплены сроки, в которые налогоплательщик обязан оформлять право собственности на завершенное индивидуальное жилищное строительство.

На практике отсутствие данной нормы законодательства приводит к затягиванию плательщиками оформления прав собственности на указанное имущество. Многолетний период строительства индивидуального жилья и несвоевременное оформление прав собственности на него приводят к значительно-му занизению налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц.

В Республике Карелия возникает значительное число проблем в области земельных отношений, что негативно оказывается на поступлении земельного налога. Земельный налог - это один из источников формирования местных бюджетов, который взимается с земель, находящихся в муниципальной собственности. Распоряжение этими землями отнесено к вопросам местного значения. До настоящего времени земли в собственность поселений не переданы, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не

разграничена согласно Федеральному закону, находится в ведении муниципальных районов.

В соответствии со ст. 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации до разграничения государственной собственности на землю в бюджеты поселений должны поступать доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100%.

Однако ст. 136 Федерального закона от 19.12.2006 г. № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» действие данной нормы Бюджетного кодекса приостановлено и в соответствии со ст. 11 и 12 предусмотрено перераспределение вышеупомянутых доходов в пользу бюджетов муниципальных районов по нормативу 50%. В результате поселения в течение 2007 г. недополучали доходы, необходимые для реализации возложенных на них полномочий.

Реформирование местного самоуправления в России еще не завершено, оно проходит трудный и не всегда стабильный путь развития. Решение проблем финансирования местного самоуправления призвано заложить фундамент и стать отправной точкой для формирования эффективной местной власти.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Мокрый В. С. О финансовом обеспечении местного самоуправления в условиях проведения реформы федеративных отношений и местного самоуправления и основных направлениях совершенствования межбюджетных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С. 56.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Субвенции - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

⁴ Дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ//Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.