

## Актуальные вопросы обеспечения гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления

### Topical issues guarantee the financial independence of local government

Попова Оксана Геннадьевна.

Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
г. Тамбов, Россия

[goluzo@inbox.ru](mailto:goluzo@inbox.ru)

Popova O.G.

Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy  
and public administration, Tambov, Russia

УДК 352

ББК65.05

П58

Политика в области развития местного самоуправления строится исходя из Конституции Российской Федерации и Европейской Хартии местного самоуправления на основе сохранения преемственности в процессе реформирования местной власти на принципах самоуправления. Процесс реформирования государственного устройства, начатый новым Президентом и Правительством, в сфере местного самоуправления постоянно сталкивается с псевдомуниципальными структурами

**Ключевые слова:** государственная политика, местное самоуправление, финансовая самостоятельность.

Policy in the area of local government is based on the basis of the Constitution of the Russian Federation and the European Charter of local government based on continuity in the reform of local government on the principles of self-government. The process of reform of government launched the new President and the Government in the sphere of local self-government is constantly faced with fakemunicipal structures.

**Key words:** public policy, local government, financial independence.

Государственная политика в области развития местного самоуправления строится исходя из Конституции Российской Федерации и Европейской Хартии местного самоуправления на основе сохранения преемственности в процессе реформирования местной власти на принципах самоуправления. Процесс реформирования государственного устройства, начатый новым Президентом и Правительством, в сфере местного самоуправления постоянно сталкивается с псевдомуниципальными структурами, так как критерием реального местного самоуправления является финансовая самостоятельность выборных органов местного самоуправления и соразмерность их финансовых ресурсов объему полномочий. Подлинная финансовая самостоятельность сложилась лишь в незначительной части муниципальных образований, а около 20 процентов муниципальных образований до сих пор не имеют собственного бюджета. В настоящее время доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации составляет 23%, расходные полномочия, финансируемые из местных бюджетов, составляют 32% в консолидированном бюджете Российской Федерации. Таким образом, действующее российское законодательство не обеспечивает соблюдение статьи 9.2 Европейской Хартии местного самоуправления, предусматривающей, что «финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны представленным им конституцией и законом полномочиям». Что касается соотношения полномочий и расходов органов местного самоуправления, то в последнее время отмечаются следующие негативные процессы: значительно возросла доля обязательных, т. е. предусмотренных законодательством, расходов органов местного самоуправления на социальные нужды и одновременное сокращение масштабов их инвестиционной

деятельности. Следует отметить, что из местных бюджетов в настоящее время финансируется почти 100 % расходов на среднее образование, 85% - на здравоохранение, 60% - на содержание детских садов, жилья, расходов на коммунальные услуги. Введение единого социального налога принципиально не изменило ситуацию, при которой именно через органы местного самоуправления в значительной степени осуществляются социальные гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Делегирование органам местного самоуправления законами большого числа государственных полномочий без передачи необходимых для их осуществления финансовых ресурсов привело к увеличению задолженности органов местного самоуправления, что сводит деятельность органов местного самоуправления к «латанию дыр» и ставит их в зависимость от доброй воли федеральных и региональных органов власти. Развитие бюджетного и налогового законодательства происходит без учета давно назревших проблем, связанных с необходимостью оптимального распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней путем минимизации числа регулирующих налогов, а также применения разделенных ставок налогов, максимально возможного сокращения совместных расходов бюджетов, обеспечения соответствия бюджетной обеспеченности расходным полномочиям бюджетов и закрепления в этих целях за бюджетами всех уровней на постоянной основе собственных и части регулирующих доходов в достаточном объеме.

Необходимы дополнительные меры, направленные по формированию соразмерной расходным полномочиям доходной базы местного самоуправления, среди которых - закрепление имущественных налогов в качестве налоговых доходов местных бюджетов (земельного налога, налога на недвижимость, налога на имущество физических лиц, налога на имущество предприятий), увеличение нормативов отчислений по регулирующим налогам, усовершенствование механизма взимания единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности с тем, чтобы поступления от собственных налоговых доходов составляли не менее четвертой части доходной базы местных бюджетов. Из-за отсутствия необходимой законодательной базы фактически отсутствует провозглашенная Конституцией судебная защита бюджетных прав органов местного самоуправления.

В этой связи представляется жизненно необходимым для развития финансовой самостоятельности органов местного самоуправления дополнить статью 22 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации положением, закрепляющим подведомственность арбитражным судам экономических споров между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Небесполезно для нас и использование опыта деятельности специализированных финансовых судов Германии, в обязанности которых наряду с правовой защитой прав налогоплательщиков входит также контроль за правильным применением административными органами власти налогового законодательства.

Что касается совершенствования бюджетного законодательства, то в федеральном бюджете главы муниципальных образований хотели бы видеть положения, гарантирующие местному самоуправлению компенсацию дополнительных расходов в связи с изменением цен на энергоносители, отнесение к собственным доходам местных бюджетов не менее 10 процентов доходов от приватизации государственного имущества, компенсацию расходов, осуществляемых муниципальными образованиями, на содержание объектов социальной сферы, переданных в ведение органов местного самоуправления, четкого ограничения объема расходных полномочий местных бюджетов на реализацию федеральных социальных льгот и гарантий.

По-прежнему актуальной с точки зрения разграничения полномочий и ответственности органов власти в решения вопросов социально-экономического развития территорий является проблема формирования и использования территориальных дорожных фондов. Статья 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит муниципальное дорожное строительство и содержание муниципальных дорог к вопросам местного значения, решение которых возлагается на органы местного самоуправления за счет собственных финансовых средств. Закон же «О дорожных фондах в Российской Федерации» не позволяет использовать их средства на муниципальные дороги, а затрагивает лишь вопросы финансирования содержания и строительства дорог общего пользования федерального и регионального значения. Сейчас, когда реформа налогового законодательства фактически отменяет сложившуюся в последнее десятилетие систему финансирования дорожного хозяйства независимо от формы собственности, появилась реальная возможность для создания налоговой базы отдельно для федеральной дорожной службы - за счет части средств от акцизов на бензин и отдельно для субъектов Российской Федерации - за счет введения платных участков благоустроенных дорог регионального значения, а также очевидно части налога на прибыль предприятий, поскольку экономические результаты их деятельности нередко напрямую зависят от состояния дорожной системы территории. Что же остается для формирования финансовой базы развития муниципальных дорог? Повысить тарифы на услуги общественного транспорта или, может быть, разрешить органам местного самоуправления вводить дополнительный местный экологический налог, часть средств от сбора которого разрешить им использовать на строительство объездных дорог вокруг жилых массивов, установку защитных экранов и стеклопакетов в жилых домах, расположенных в непосредственной близости от магистралей. По всей видимости возможны и другие варианты, принципиально важно разграничить ответственность органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня, предоставив им самостоятельные финансовые источники для дорожного строительства на долгосрочной основе. И наконец, законодательно решить в текущем году в новой редакции Налогового Кодекса вопрос о финансовом обеспечении полномочий органов местного самоуправления в дорожной сфере.

Другой хронической проблемой взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления является разграничение их полномочий в сфере земельных отношений. Земельный налог согласно действующему законодательству признается местным налогом и следуя части 1 статьи 132 Конституции органы местного самоуправления должны самостоятельно устанавливать его размеры и решать вопросы его использования. Это положение Конституции уже несколько лет не действует, а главенствует сложившаяся законодательная практика изъятия половины этого налога в пользу государственных органов власти (30% - на федеральный уровень, 20% - на региональный). Размеры земельного налога и ежегодные коэффициенты его индексации также вопреки Конституции установлены федеральными законами. Пока еще трудно дать объективную оценку принципиальным изменениям порядка и источников формирования местных и региональных В соответствии с федеральным законом «О введении в действие части второй Налогового Кодекса Российской Федерации» вместо отмененного налога на содержание жилищно-коммунального хозяйства органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать 5% налог на прибыль предприятий.

Подходный налог, почти полностью поступающий теперь на местный уровень, дает возможность субъектам Российской Федерации осуществлять финансовое выравнивание муниципальных образований исходя из объективных показателей

минимальных социальных стандартов, утвержденных в ряде регионов. Остается надеяться, что любое финансовое выравнивание - будь то выравнивание уровня бюджетной обеспеченности на одного жителя субъекта Федерации или муниципального образования будет строиться на долговременной основе. В противном случае, ежегодный пересмотр критериев перераспределения финансовых средств между территориями значительно увеличивает риск субъективизма и административного произвола, лишает территории заинтересованности в эффективной экономической деятельности. Территории-доноры при ежегодном изъятии у них все новых и новых средств в пользу «бедных» территорий не заинтересованы в проведении разумной экономической стратегии развития, а напротив ориентированы такой политикой государства лишь на дорогостоящие краткосрочные проекты. У нас даже не обсуждается вопрос о том, могут ли более слабые в экономическом отношении регионы или муниципальные образования сохранять достаточную независимость от центра.

В этом отношении интересно решения данной проблемы в Германии: финансовая помощь поступает регионам не только от центрального правительства, то есть по вертикали, но и по горизонтали - от более сильных субъектов. Действует совсем другая система отношений, не только зависимость от центра, но и солидарность по горизонтали. Минимальные государственные социальные стандарты, предусмотренные федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетным Кодексом Российской Федерации до сих пор не утверждены на федеральном уровне, хотя их введение позволило бы существенно упорядочить межбюджетные отношения на основе использования нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и финансовых затрат на оказание государственных услуг. На наш взгляд, минимальные социальные стандарты ни в коем случае не должны законодательно закреплять нищету и исходить из минимально возможного. Минимальные социальные стандарты должны ставить перед чиновником, рассчитывающим бюджетные расходы, преграду, ниже которой не может быть уровень жизни российского гражданина.

Совершенствование федерального законодательства в области межбюджетных отношений должно стать основой укрепления конституционных основ местного самоуправления. Участники парламентских слушаний по проблемам законодательства в области местного самоуправления в Государственной Думе, рекомендовали Правительству Российской Федерации разработать и внести в Государственную Думу законопроекты, направленные на реализацию конституционных положений о компенсации дополнительных расходов местных бюджетов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти и о самостоятельном установлении органами местного самоуправления местных налогов и сборов. Эти и другие шаги по решению актуальных проблем обеспечения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления позволят трансформировать затянувшийся процесс реформирования местной власти в устойчивую и эффективную систему местного самоуправления как основы государственного устройства.

**Список литературы:**

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=20361>.
2. Федеральный закон о финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации. Принят ГД ФС РФ 10.09.1997 г. // Рос. газ. 1997. № 189.
3. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. URL: [http://polbu.ru/starcev\\_govmanagement/ch15\\_all.html](http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch15_all.html).
4. Gough R. With a Little Help From Our Friends. International Lessons for English Local Government. Local Government Association. Localis. 2009.

5. Нарутто С.В. Местный бюджет – доходы муниципальных образований. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/36-01.php>.
6. Анимица Е., Тертышный А. Финансово-экономическая основа местного самоуправления // Управленческое консультирование. 1999. № 3. URL: <http://www.dialogvn.ru/uk/1999/n03/s99-3-02.html>.
7. Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2010 год. М., 2010. URL: <http://www.oprf.ru/files/2010-PROJECT-201210.doc>.
8. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принят ГД ФС РФ 16.09.2003 г. // Рос. газ. 2003. № 3.
9. Sullivan H. Local Government Reform in Great Britain // Reforming Local Government: Closing the Gap between Democracy and Efficiency. 2002.