

Федеральное государственное научно-исследовательское
учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**Обеспечение конституционных принципов бюджетных основ
местного самоуправления как института социально-экономического
развития местного самоуправления**

Исполнитель:

О.А. Дементьева, и.о. ведущего научного сотрудника
отдела экономико-правовых проблем государственного и
муниципального управления,
кандидат юридических наук

Москва – 2016

Содержание

Введение.....	2
1. Принцип бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Конституции Российской Федерации, документах Совета Европы и правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.....	3
2. Этапы законодательного регулирования бюджетных основ местного самоуправления в Российской Федерации (1991–2016 годы).....	14
2.1. Первый этап (1991–2003 годы).....	14
2.2. Второй этап (2003–2007 годы).....	21
2.3. Третий этап (2007–2014 годы).....	29
2.4. Четвертый этап (2014–2016 годы).....	40
3. Выводы и предложения.....	42

Введение

Одними из основных полномочий публичной власти являются полномочия по реализации социально-экономического развития государства в целом и его составных единиц. Наиболее сложные проблемы их осуществления возникают на уровне местного самоуправления. Это обусловлено его подчиненным положением по отношению к федеральному центру и субъектам Федерации, а для поселенческого уровня местного самоуправления – в определенной степени к уровню муниципального района, что влечет значительную бюджетную зависимость от органов государственной власти Российской Федерации.

В Российской Федерации введение местного самоуправления в 1993 году базировалось на концепции самостоятельности этого уровня публичной власти в рамках законодательно закрепленных за ним полномочий и возможности органов местного самоуправления осуществлять комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. Однако в дальнейшем в правовой системе страны не были закреплены материальные и процедурные нормы, обеспечивающие реализацию этих полномочий. Это в максимальной степени негативно сказалось на поселенческом уровне местного самоуправления. Несмотря на неоднократное акцентирование этих проблем в ежегодных Посланиях Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Государственной Думой, проблемы обеспечения бюджетной самостоятельности местного самоуправления, необходимой для реализации полномочий органов местного самоуправления по социально-экономическому развитию муниципальных образований, не решены до сих пор.

1. Принцип бюджетной самостоятельности местного самоуправления в Конституции Российской Федерации, документах Совета Европы и правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации

В Конституции Российской Федерации закреплён статус местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, обеспечивающего самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 130). В правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в Постановлении от 24 декабря 2012 года № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», конституционно-правовой статус и предназначение местного самоуправления связываются прежде всего с решением социально-экономических задач в пределах территории муниципального образования как территории компактного проживания населения, а также с обеспечением его социально-экономического развития, являющегося элементом комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации.

Важнейшей составляющей этого статуса является самостоятельное формирование, утверждение и исполнение органами местного самоуправления местного бюджета (часть 1 статьи 132). Тем самым в Конституции Российской Федерации декларируется бюджетная самостоятельность местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и деятельности местной власти.

В главе 8 «Местное самоуправление» Конституции Российской Федерации указанный принцип не конкретизирован. В определенной мере

этот пробел был восполнен положениями Европейской хартии местного самоуправления (далее – Хартия), подписанной Российской Федерацией в Страсбурге 28 февраля 1996 года и ратифицированной в полном объеме в 1998 году¹, документами Совета Европы, в которых дано толкование положений Хартии, а также на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. Представим кратко результаты анализа положений этих документов.

Статья 9 Хартии «Финансовые ресурсы органов местного самоуправления» самая объемная, в ней содержатся положения, по существу раскрывающие содержание принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления, которые должны реализовать в своем законодательстве подписавшие ее страны. Для создания на практике правовых условий реализации принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления должны быть соблюдены следующие правила:

1. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом.

2. По меньшей мере часть финансовых ресурсов должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

3. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления должна осуществляться на основе процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов.

¹ Федеральный закон от 11 апреля 1998 года № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. №15. Ст. 1695.

Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

4. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

Конгресс местных и региональных властей Европы неоднократно обращался к проблемам финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления закрепленных за ними полномочий.

В 2000 году были приняты Рекомендации седьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы (Страсбург, 23–25 мая 2000 года) №79 «О соразмерности финансовых ресурсов органов местного самоуправления их полномочиям – проверка принципа субсидиарности на практике», в соответствии с которыми странам, подписавшим Хартию, предложено выполнить следующие требования:

1. Реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения может быть обеспечена только в тех случаях, когда им предоставляется право осуществлять свои полномочия в тех областях, которые самым непосредственным образом затрагивают интересы населения муниципальных образований. Эти полномочия должны устанавливаться в законе (или конституции государства) с уточнением конкретного содержания в отраслевом законодательстве.

2. При передаче полномочий центральными властями необходимо добиваться справедливого равновесия в том, чтобы местное самоуправление означало реальную свободу выбора и способность

ориентировать услуги на конкретные потребности граждан. Делегирование чрезмерного количества полномочий может привести к тому, что выборные лица на местах будут в основном осуществлять государственные полномочия, что явится основанием для вмешательства центральных органов в деятельность местных властей. Центральные органы власти должны предоставлять местным властям финансовые средства, эквивалентные тем, которые они потратили бы сами при выполнении конкретных полномочий.

3. Термин «собственные ресурсы» означает финансовые средства, получаемые в результате принятия местными органами власти самостоятельных решений. Они могут распоряжаться ими по своему усмотрению, а если речь идет о налогах – сами устанавливать ставки в зависимости от своих потребностей и от того, в какой степени граждане готовы взять на себя налоговое бремя.

В 2000 году были приняты Рекомендации восьмой сессии Конгресса местных и региональных властей Европы № 90 «О межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах – по итогам Московской международной конференции (5–7 октября 2000 года)».

В соответствии с указанными Рекомендациями федеративные государства, подписавшие Европейскую хартию местного самоуправления, обязаны закрепить в законодательстве на федеральном и региональном уровнях принципы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления. В странах, где территориальные условия предполагают существование нескольких уровней местного самоуправления, необходимо обеспечить условия для финансовой автономии каждого уровня. Распределение полномочий среди местных и региональных органов власти следует производить с четким определением полномочий каждого уровня

публичных властей и с учетом принципа адекватности ресурсов. Значительная часть ресурсов органов местного самоуправления должна формироваться из собираемых ими налогов и сборов, ставки которых они должны устанавливать самостоятельно. Финансовое выравнивание должно производиться на основе четких, стабильных и объективных критериев после их согласования с представителями органов местного самоуправления.

В 2000 году принимает Рекомендации и Кабинет Министров Совета Европы², еще раз подтверждая не только сущностное содержание финансовой автономии местного самоуправления, но и необходимость закрепления ее принципов в национальной правовой базе:

1. Финансовая автономия местных властей предполагает такой уровень внутренних ресурсов, который соответствует властным полномочиям, определяемым конституцией или законом. Самым важным источником ресурсов местных властей являются налоги.

2. Правительственная и региональная поддержка местных бюджетов в основном должна осуществляться в форме нецелевых (обезличенных) дотаций.

3. Критерием распределения дотаций общего характера должна являться разработанная правовая база, формально закрепленная юридическим актом. Это позволит рассчитывать возможные поступления в местные бюджеты, тем самым улучшив планирование бюджета.

В аналитической записке столь подробно приводятся выдержки из международных документов, поскольку эти положения имеют обобщающий для всех европейских стран характер и выработаны с целью закрепления в законодательстве каждой страны конкретных норм,

² Рекомендации (2000) 14 Кабинета Министров Совета Европы «Государствам-членам по местному налогообложению, финансовому выравниванию и грантам для муниципальных образований» (сентябрь, 2000 год).

обеспечивающих самостоятельное осуществление местного самоуправления. Эти документы наряду с Конституцией Российской Федерации во многом являлись правовой основой выработки Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций по вопросам обеспечения осуществления местного самоуправления.

Приведем правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, непосредственно касающиеся бюджетных основ местного самоуправления.

В Постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 года № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» выражено мнение Конституционного Суда Российской Федерации, заключающееся в том, что вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 марта 2011 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой муниципального образования – городского округа "Город Чита" были выражены следующие правовые позиции:

устанавливая правовые основы компетенции муниципальных образований, законодатель должен действовать не произвольно, а сообразно с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, учитывая конституционную природу местного самоуправления как наиболее приближенного к населению территориального уровня публичной власти, устанавливая ясное, четкое и непротиворечивое определение компетенции муниципальных образований, последовательное разграничение вопросов местного значения и вопросов государственного значения, а также взаимосогласованную регламентацию полномочий органов местного самоуправления нормативными правовыми актами различной отраслевой принадлежности. Иное означало бы, что законодатель вправе закрепить за местным самоуправлением неопределенные по объему полномочия, а органы местного самоуправления – реализовать их произвольным образом, что ставило бы под сомнение надлежащее финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления соразмерно его полномочиям.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» содержатся следующие положения: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем – федеральным или законодателем субъекта Российской Федерации – и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Конституционный принцип самостоятельности

местного самоуправления, в пределах своих полномочий обеспечивающего решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта Российской Федерации путем передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения.

Правовая позиция, выраженная в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2003 года № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда», заключающаяся в том, что основой для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований одного типа должны являться минимальные государственные социальные стандарты, была подтверждена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 года № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании 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) органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы». В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 мая 2006 года № 5-П содержатся также положения об обязательности неукоснительного соблюдения финансовой самостоятельности муниципальных образований и выравнивания уровней их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого

перераспределения публичных финансов. При недостаточности «собственных доходных источников на уровне муниципальных образований» органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, в том числе путем установления федеральным законодательством нормативов отчислений в местные бюджеты от региональных налогов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2005 года № 142-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Губернатора Тульской области о проверке конституционности подпункта 8 пункта 3 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»).

В 2015 году Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой администрации муниципального образования "Североуральский городской округ" подтвердил неправомерность возложения на органы местного самоуправления государственных полномочий вне законодательного порядка наделения органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации согласуются с положениями Хартии и документами Совета Европы, заключающимися во взаимосвязи принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления с принципом компетенционной самостоятельности органов местного самоуправления и

принципом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Таким образом, состав характеристик принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления должен включать следующие положения: о соразмерности средств местных бюджетов компетенции органов местного самоуправления, установленной законом с учетом принципа субсидиарности; о соотношении собственной компетенции и переданных законом государственных полномочиях; о составе и порядке формирования доходов местных бюджетов и др.

Результаты комплексного сопоставительного анализа международных документов, положений Конституции Российской Федерации, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации позволяют сформулировать определение принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления с целью включения его в законодательство Российской Федерации. Принцип бюджетной самостоятельности заключается в праве органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, большую часть которого составляют источники, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе, в объеме, соответствующем собственной компетенции органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, установленной в законодательстве с соблюдением принципа субсидиарности, достаточном для осуществления текущих расходов и социально-экономического развития муниципального образования, при условии передачи достаточных финансовых средств органами государственной власти для исполнения отдельных государственных полномочий, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления.

В следующем параграфе приведен анализ динамики законодательного регулирования бюджетных основ местного

самоуправления на соответствие законодательства сформулированному в первом параграфе принципу бюджетной самостоятельности местного самоуправления.

2. Этапы законодательного регулирования бюджетных основ местного самоуправления в Российской Федерации (1991–2016 годы)

2.1. Первый этап (1991–2003 годы)

Предваряя характеристику первого этапа, следует отметить, что еще до принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году были заложены правовые основы для последующего обеспечения бюджетной самостоятельности муниципальных образований. Были приняты Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (далее – Закон № 2118-1) и Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (далее – Закон № 4807-1).

Законом № 2118-1 в налоговой системе страны были выделены местные налоги. Налог на имущество физических лиц, земельный налог, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, в обязательном порядке взимались на всей территории России по ставкам, которые определялись государственной властью. Налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне и курортный сбор могли вводиться районными и городскими органами государственной власти, на территории которых находилась курортная местность. Остальные налоги и сборы могли устанавливаться решениями местных Советов народных депутатов районов и городов.

Законом № 4807-1 были введены такие основополагающие для формирования и исполнения местных бюджетов понятия, как «минимальный бюджет», «минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы», «закрепленные доходы», «регулирующие доходы», «средняя финансовая обеспеченность». Обратим особое внимание на то, что в статье 4 принцип самостоятельности бюджетов применительно к местному самоуправлению определялся как самостоятельное утверждение местными Советами народных депутатов и самостоятельное исполнение местными администрациями местного бюджета. Такая самостоятельность должна была обеспечиваться наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования. Принципы определения минимального бюджета (статья 7) предусматривали, что доходная часть минимального бюджета должна полностью покрывать расходную часть минимального бюджета, исчисляемого по единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормам и нормативам, установленным Верховным Советом Российской Федерации, иным вышестоящим представительным органом власти на основании действующих актов законодательства в пределах его финансовых возможностей. Расходная часть минимального бюджета определялась суммой двух величин – затрат, включаемых в бюджет текущих расходов, и минимально необходимой суммой затрат, включаемых в бюджет развития. К бюджету текущих расходов относились расходы на текущее содержание и капитальный (восстановительный) ремонт жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и иные расходы, не включенные в расходы развития. Бюджет развития состоял из

ассигнований на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды, иные расходы на расширенное воспроизводство.

В соответствии с Законом № 4807-1 доходная часть местных бюджетов состояла из закрепленных и регулирующих доходов, а также возможных дотаций, субвенций и заемных средств. Величина закрепленных доходов местных бюджетов должна была составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета. Для достижения этого уровня вышестоящие представительные органы власти должны были закреплять за бюджетами нижестоящего территориального уровня полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на долговременной основе (не менее чем на пять лет) любые регулирующие доходы, а также могли передавать закрепленные за вышестоящим уровнем доходы. Были установлены перечни доходов бюджетов районов, городов (статья 14), районов в городах (статья 15), поселков, сельсоветов (статья 16). К доходам всех типов муниципалитетов кроме местных налогов и сборов были отнесены полностью или частично налог на прибыль с предприятий и организаций и подоходный налог с физических лиц, а также доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности. За районными и городскими бюджетами был закреплен самый большой перечень налоговых доходов и конкретное значение (50%) налога на имущество предприятий.

Таким образом, в положениях Закона № 4807-1 еще задолго до ратификации Хартии были реализованы апробированные международные нормы.

В 1995 году принимается Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации», в котором в развитие конституционных установлений о местном самоуправлении к предметам ведения местного самоуправления было отнесено комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования (часть 4 статьи 6). Принятие планов и программ развития муниципального образования и утверждение отчетов об их исполнении в соответствии с частью 3 статьи 15 находились в исключительном ведении представительного органа муниципального образования. Однако в главе V «Финансово-экономическая основа местного самоуправления» отсутствовали положения о финансовых и материальных гарантиях осуществления комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Государственная власть гарантировала муниципальным образованиям лишь обеспечение минимальных местных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов (статья 37). Федеральные органы государственной власти должны были установить государственные минимальные социальные стандарты, осуществлять компенсацию местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений федеральных органов государственной власти (статья 4). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 5) должны были обеспечить: сбалансированность минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, государственные минимальные социальные стандарты. Забегая вперед, обратим внимание на то, что такие основополагающие не только для формирования доходов местных бюджетов, но и для обеспечения сбалансированности всей бюджетной системы страны понятия, как «нормативы минимальной бюджетной обеспеченности» и «государственные минимальные социальные стандарты», так и не

получили дальнейшего законодательного оформления и практического применения.

В соответствии с Федеральным законом от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» доходная часть местных бюджетов состояла из собственных доходов, поступлений от регулирующих доходов и возможной финансовой помощи в виде субвенций и дотаций. К собственным доходам относились местные налоги и сборы, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе, неналоговые доходы (от реализации и аренды муниципального имущества, платежи за пользование недрами, штрафы, государственная пошлина и др.) и налоговые доходы, механизм распределения которых устанавливался в этом же федеральном законе. Порядок зачисления налогов гарантировал, как минимум, стабильность и прогнозируемость их поступлений в бюджет каждого муниципального образования. Такая же логика формирования доходной части местных бюджетов была сохранена и в Бюджетном кодексе Российской Федерации, принятом в июле 1998 года. В редакции Кодекса 2000 года предусматривалось, что в качестве исходных величин для расчета бюджетов, достаточных для минимальной бюджетной обеспеченности публично-правовых образований, на федеральном уровне должны были быть приняты минимальные государственные социальные стандарты, нормы и нормативы финансовых затрат на единицу предоставленных государственных или муниципальных услуг. Эти положения, так и не реализованные на практике, сохранялись в Бюджетном кодексе Российской Федерации до 2007 года.

Вышеприведенные положения законов, принятых с 1991 по 2000 год, позволяют сделать вывод о том, что федеральный законодатель в тот период во многом ориентировался на необходимость реализации в

законодательстве конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления и на положения Хартии. Законодательная детализация положений федерального законодательства и их практическая реализация позволили бы обеспечить реализацию конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления. Однако многие из этих положений остались лишь декларацией. Результатом явилась не только финансовая зависимость местного самоуправления от федеральной и региональных властей, но и хроническая недостаточность средств в местных бюджетах, необходимых для исполнения местными властями возложенных на них обязанностей³.

Вопросы, связанные с бюджетными проблемами местного самоуправления, неоднократно рассматривались в конце 1990-х годов Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, в Государственной Думе. В 1998 году Правительством Российской Федерации была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах⁴.

В ходе реализации Концепции планировалось провести инвентаризацию расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и регламентирующих их правовых актов, законодательно закрепить разграничение расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, расходных полномочий органов власти и управления разных уровней, порядок их изменения. Одновременно планировалось законодательное закрепление распределения доходов между уровнями бюджетной системы и налоговых полномочий всех уровней публичной власти, а также решение такого важного для местного

³ См.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика: в 5 т. Т. 1. М., 2001; Швецов А.Н. Системные преобразования местных бюджетов // Вопросы экономики. 2001. № 8. С. 142–157.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 года № 862 «О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах».

самоуправления вопроса, как доработка проекта федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах.

Однако эти меры не были реализованы. Реально происходило снижение доли местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации. Муниципалитеты практически лишились бюджетов развития. С одновременным сокращением в Налоговом кодексе Российской Федерации числа местных налогов и сборов до пяти к 2000 году все больший размах принимает практика передачи необходимых для реализации полномочий местного самоуправления бюджетных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации в местные бюджеты в виде финансовой помощи. По разным оценкам, собственные доходы в доходной базе местных бюджетов составляли от 8 до 17%. Из 11 488 муниципальных образований только 400 являлись недотационными. Местные налоги и сборы составляли в среднем по Российской Федерации около 6% доходов местных бюджетов⁵. В это же время передача на уровень местного самоуправления государственных полномочий, в том числе значительного количества социальных льгот, осуществлялась без соответствующих финансовых ресурсов. На федеральном уровне к началу реформы местного самоуправления в 2003 году было констатировано, что органы местного самоуправления не имели финансовых возможностей для социально-экономического развития муниципальных образований. К 2002 году объем бюджетов развития муниципальных образований снизился практически до нуля⁶.

В августе 2001 года была принята Программа развития бюджетного

⁵ См.: Материалы круглого стола Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О проблемах совершенствования законодательного обеспечения финансовых основ местного самоуправления в Российской Федерации» (13 марта 2003 года). URL: <http://orgdiv.adm.gov.ru/plan/2003031020030316.htm>

⁶ Доклад Рабочей группы Государственного Совета по вопросам развития местного самоуправления в Российской Федерации (октябрь 2002 года).

федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года⁷. В качестве стратегической цели предусматривалось такое формирование и развитие системы бюджетного устройства, которое позволяло бы органам власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Для этого планировалось упорядочить бюджетное устройство субъектов Российской Федерации, четко и стабильно разграничить расходные обязательства и налоговые полномочия разных уровней власти, сократить «нефинансируемые мандаты», закрепить доходные источники за бюджетами разных уровней, обеспечить полное финансирование установленных полномочий.

2.2. Второй этап (2003–2007 годы)

В начале этого периода федеральный центр осуществляет реформу местного самоуправления в рамках общей реформы федеративных отношений. Была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) – введена двухуровневая система территориальной организации местного управления во всех субъектах Российской Федерации. Установив в 2003 году новое разграничение полномочий на основе нового перечня расходных обязательств для федерального центра, субъектов Российской Федерации

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».

⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федерации и муниципальных образований⁹, федеральный законодатель в 2004 году существенно реформирует налогово-бюджетную систему.

В Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации были внесены принципиальные поправки, касающиеся закрепления налоговых доходов за бюджетами разных уровней и регулирования межбюджетных отношений.

Введение двухуровневой территориальной организации местного самоуправления привело не только к необходимости разграничения полномочий между двумя уровнями муниципальных образований – сельскими и городскими поселениями и муниципальными районами, но и к установлению сложной системы регулирования межбюджетных отношений как между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами двух уровней, так и между двумя уровнями местных бюджетов. Федеральный законодатель отказывается от обязанности обеспечить всем муниципалитетам «минимальный бюджет», исключив из новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такие понятия, как «минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы», «доля закрепленных доходов в общем объеме местного бюджета». Были также принципиально изменены понятие «собственные доходы» и состав собственных доходов.

В составе доходной части местных бюджетов должны обособленно учитываться собственные доходы и субвенции для исполнения отдельных государственных полномочий. К собственным доходам отнесены не только доходы, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе (доходы от местных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы,

⁹ Такое разграничение было закреплено в Федеральном законе № 131-ФЗ и Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

установленные на постоянной долговременной основе отчисления от федеральных налогов), но и нецелевая и целевая финансовая помощь, отчисления от налогов, поступающих в региональные бюджеты, возможность поступления которых определяется законами субъектов Российской Федерации. В 2004 году в Налоговом кодексе Российской Федерации были установлены перечни федеральных, региональных и местных налогов и сборов, в Бюджетном кодексе Российской Федерации – нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов в региональные и местные бюджеты. К федеральным налогам и сборам были отнесены десять налогов и сборов, к региональным – три, к местным – два. На постоянной долговременной основе за бюджетами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований были закреплены отчисления от некоторых федеральных налогов и сборов. В результате таких решений произошло перераспределение налоговых доходов в пользу федерального центра. Например, в 2008 году в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации доля региональных и местных налогов была менее 12%¹⁰. Подавляющее число субъектов Российской Федерации и муниципальных образований перешли в разряд дотационных. В 2008 году число дотационных субъектов Российской Федерации возросло до 72 (в 2007 году их было 67)¹¹. В 2006 году около 95% муниципальных образований были дотационными¹². На 2007 год доля муниципальных образований, в которых уровень дотационности колебался от 50 до 100%, составляла 63% всех дотационных муниципальных образований¹³. И это при том, что, как было

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709).

¹⁰ Аналитический вестник Аналитического управления аппарата Совета Федерации. 2010. №13 (399). С. 4.

¹¹ Там же. С. 5.

¹² Президентский контроль. 2007. № 7. С. 5.

¹³ См.: Мокрый В. О повышении эффективности органов местного самоуправления говорить не приходится // Самоуправление: теория и практика. 2007. №1. С. 7–8.

указано Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, за последние семь лет объем бюджетов субъектов Российской Федерации вырос в шесть раз.

В условиях, когда большинство субъектов Российской Федерации и подавляющее число муниципальных образований являлись дотационными в отсутствие утвержденных на федеральном уровне минимальных социальных стандартов исполнения вопросов местного значения или нормативов минимальной бюджетной обеспеченности местного самоуправления, дотации муниципальным образованиям выделялись в основном исходя из бюджетных возможностей субъектов Российской Федерации, а зачастую – из политических приоритетов региональных властей. Неравномерность экономического развития субъектов Российской Федерации существенно сказывалась на состоянии доходной части их бюджетов. Органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации объективно не имели возможности оказать финансовую помощь муниципальным образованиям в размерах, достаточных для исполнения вопросов местного значения в объемах, удовлетворяющих минимальные социальные потребности населения, а тем более для социально-экономического развития муниципалитетов. Данные Счетной палаты Российской Федерации подтверждают крайне неравномерные бюджетные возможности субъектов Российской Федерации¹⁴. В 2008 году доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на душу населения существенно колебались. В 47 субъектах Российской Федерации (в основном в центральной и южной европейской частях России) этот показатель составлял менее 15 тысяч рублей, в 27 – от 15 до 30 тысяч рублей, в 4 – от 30 до 65 тысяч рублей, в 2 – от 65 до 80 тысяч рублей, в 2 – от 80 до 95 тысяч рублей, в 4 – более 95 тысяч рублей.

Анализ возможных доходных источников публичных бюджетов позволяет сделать вывод о том, что в самом худшем положении в целом оказались бюджеты муниципальных образований (поселения – в крайне плохом положении: налоги, закрепленные за ними на постоянной долговременной основе, объективно не могли обеспечить значительных поступлений в местный бюджет). Наилучшая бюджетная обеспеченность у городских округов. Этот вывод подтверждается данными об исполнении местных бюджетов. Так, на начальном этапе проведения реформы местного самоуправления, в 2006 году, в общем объеме доходов всех муниципальных образований доходы бюджетов городских и сельских поселений составляли лишь 5,9%, а городских округов – 48%¹⁵, при том что в общем количестве муниципальных образований (24 510) городских и сельских поселений (21 935) было примерно 90%¹⁶. В 2014 году в общем объеме доходов всех муниципальных образований доходы бюджетов городских и сельских поселений составляли лишь 15,8%, а городских округов – 49,3%. Количество городских и сельских поселений в 2015 году было сокращено до 20 142¹⁷.

На начальном этапе проведения реформы местного самоуправления в бюджетах большинства муниципальных образований как в 2006-м, так и в 2007 году не было предусмотрено средств не только на развитие собственного экономического потенциала, но и на реализацию программ

¹⁴ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2008 год, утвержденное Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 4 сентября 2009 года № 38К (675). С. 325.

¹⁵ См.: Яковлев В. Более 70 процентов муниципальных образований перешли к реализации закона в полном объеме // Самоуправление: теория и практика. 2007. №1. С. 5.

¹⁶ Проблемы реформирования местного самоуправления в России (1990–2006 годы). М., 2006. С. 64.

¹⁷ Информация департамента межбюджетных отношений Министерства финансов РФ о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год.

социально-экономического развития муниципальных образований¹⁸. Такой вывод подтверждали и данные о степени финансового участия муниципальных образований в реализации приоритетных национальных проектов. По данным 34 субъектов Российской Федерации, доля расходов местных бюджетов на реализацию этих проектов составляла не более 2%, а в ряде субъектов такие расходы вообще не предусматривались¹⁹.

Такое положение сложилось в том числе и в результате того, что не были приняты методики распределения дотаций, основанные на объективных потребностях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. При отсутствии нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, государственных минимальных социальных стандартов исполнения вопросов местного значения, утвержденных на федеральном уровне, сложилась практика выделения дотаций как субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, так и местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации без расчета реальных потребностей публично-правовых образований и учета объективных показателей социально-экономического состояния регионов и муниципалитетов. При этом в отдельные годы федеральный бюджет планировался со значительным профицитом. Так, например, при принятии федерального бюджета на 2008 год профицит планировался в размере 1,9 триллионов рублей при общих доходах порядка 8,96 триллионов рублей.

Проблемы разработки и принятия методик оценки бюджетных ресурсов, необходимых для исполнения публичной властью своих полномочий, являются в федеративных государствах наиболее сложными,

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

¹⁹ Там же. С. 17.

во многих странах для расчета таких величин используется несколько десятков параметров, учитывающих региональные различия²⁰.

Несмотря на попытку в 2003 году детального регулирования базовыми федеральными законами о разграничении полномочий межбюджетных отношений, порядка формирования местных бюджетов, установления критериев для определения расходной и доходной части местных бюджетов, значительная часть положений законодательства содержала пробелы в нормативном правовом регулировании сферы бюджетных отношений, а также нечеткие формулировки, допускающие их различное толкование. Федеральным законом № 131-ФЗ были установлены основные принципы формирования доходной части местных бюджетов, которые должны были получить конкретизацию в отраслевом законодательстве. Поправки, которые предполагалось внести в Налоговый и Бюджетный кодексы Российской Федерации, должны были не только установить конкретные значения налоговых отчислений в местные бюджеты, но и детально урегулировать взаимоотношения между бюджетами трех уровней, в том числе бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований.

В соответствии с положениями статей 59–63 Федерального закона № 131-ФЗ в Бюджетном кодексе Российской Федерации должны были быть установлены в том числе требования к порядку расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований, к порядку образования региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований, к методикам распределения дотаций муниципальным образованиям, а также нормы, регулирующие порядок

²⁰ См.: Кузнецов О.В., Вартапетов К.С., Росси М. Формирование доходов органов публичной власти в условиях новой системы распределения полномочий и сфер ответственности / Программа сотрудничества ЕС и России. Институциональный, правовой и экономический

выделения муниципальным образованиям целевой финансовой помощи (субсидий из регионального фонда муниципального развития и регионального фонда софинансирования социальных расходов) и иной финансовой помощи из федерального и региональных бюджетов. Однако они не были установлены. Отсутствие в федеральном законодательстве материальных норм, регулирующих бюджетные права субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований, привело к значительному расширению бюджетных прав субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливали эти правовые нормы самостоятельно в соответствии со своими критериями и предпочитали производить формирование доходной части местных бюджетов путем оказания из региональных бюджетов как целевой, так и нецелевой финансовой помощи, величина которой утверждается ежегодно принимаемыми законами о бюджете субъекта Федерации. Такая тенденция сохранилась и до настоящего времени (см. с. 38 аналитической записки).

Отказ федерального законодателя в 2003 году от базовых материальных норм обеспечения принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления, во-первых, сопровождался реорганизацией в 2004 году налоговой и бюджетной системы России, закрепившей следующую практику: основные финансовые ресурсы поступают в федеральный бюджет, а дальнейшее их перераспределение между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями происходит в отсутствие четких объективных правил; во-вторых, объясняет ту легкость, с которой в последующие годы федеральный законодатель не только расширяет перечень вопросов местного значения почти в два раза, но и вводит так называемую факультативную

федерализм в России. Актуальные проблемы развития федеративных отношений в Российской Федерации: сборник материалов проекта. М., 2006. С. 137.

компетенцию (добровольное исполнение органами местного самоуправления государственных полномочий) без закрепления дополнительных бюджетных средств.

Законодательное регулирование в этот период (2003–2007 годы) объективно привело к усилению зависимости муниципальных образований от региональных властей, снижению бюджетной обеспеченности местного самоуправления и возможности муниципалитетов самостоятельно исполнять законодательно закрепленные за ними полномочия в объеме, удовлетворяющем потребности населения, формировать и исполнять планы и программы социально-экономического развития муниципалитетов.

2.3. Третий этап (2007–2014 годы)

Особой вехой «реформирования» бюджетных основ местного самоуправления явился 2007 год. Начиная с этого времени Бюджетный кодекс Российской Федерации становится «главным» федеральным законом, устанавливающим правила межбюджетных отношений без внесения соответствующих изменений в базовые федеральные законы. В 2007 году в Кодекс внесены изменения, касающиеся регулирования межбюджетных отношений федеральных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которые изменили порядок выделения субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям целевой финансовой помощи. Так и не установив в Кодексе конкретных положений, регулирующих порядок выделения муниципальным образованиям субсидий из региональных фондов, в 2007 году федеральный законодатель исключает из Кодекса эти

фонды и принципиально изменяет порядок выделения муниципальным образованиям целевой финансовой помощи из региональных бюджетов.

В соответствии с положениями новой редакции статьи 139 Кодекса²¹ целевые субсидии местным бюджетам должны предоставляться из регионального фонда софинансирования расходов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований по реализации ими их отдельных расходных обязательств. По существу субсидии, которые могли быть направлены из региональных бюджетов в целях софинансирования социально-экономического развития (строительство объектов медицинского, образовательного, инфраструктурного назначения и др.) муниципалитетов, были превращены в дотации. Введенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации изменения вступили в коллизию с нормами, установленными базовыми Федеральными законами от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. В соответствии с нормами этих законов в качестве средств целевой финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам предусматриваются субсидии для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры. Напомним, что в соответствии с положениями статьи 26.19 Федерального закона № 184-ФЗ в составе федерального бюджета

²¹ Изменения внесены Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

может быть образован фонд регионального развития для предоставления бюджету субъекта Российской Федерации субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры регионального значения, а также для поддержки созданных субъектом Российской Федерации фондов муниципального развития. Отбор инвестиционных проектов, федеральных целевых программ регионального развития для предоставления указанных субсидий и их распределение между субъектами Российской Федерации должны осуществляться в порядке, установленном федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ в качестве средств целевой финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней предусматривались субсидии для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований из регионального фонда муниципального развития. Законами субъектов Федерации должны были устанавливаться в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок отбора инвестиционных программ и проектов муниципальных образований, а также методика отбора муниципальных образований и распределения субсидий из регионального фонда муниципального развития.

Федеральный законодатель изменил порядок предоставления и субъектам Российской Федерации, и муниципальным образованиям целевой финансовой помощи, создав при этом ситуацию, когда положения отраслевого законодательства не соответствуют положениям базовых законов о разграничении полномочий.

В соответствии с новой редакцией статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации

Федерации предоставляются из образуемого в составе федерального бюджета фонда софинансирования расходов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления указанных межбюджетных субсидий и порядок их распределения между субъектами Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на срок не менее трех лет. Распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами о федеральном бюджете и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

В составе федерального бюджета на 2010 год помимо средств федеральных целевых программ были выделены целевые субсидии на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности одиннадцати субъектам Российской Федерации²² в общем размере 3 224 803,6 тысячи рублей, что

²² Республика Мордовия, Красноярский край, Архангельская, Астраханская, Калининградская, Ленинградская, Томская, Тюменская, Московская, Орловская, Иркутская области.

составило всего лишь 0,03% расходов федерального бюджета, или 0,76% величины дотаций субъектам Российской Федерации. Перечень конкретных субъектов Российской Федерации и величина субсидий были определены постановлением Правительства Российской Федерации в марте 2010 года²³. Порядок как определения субъектов Российской Федерации, так и расчета величины предоставляемых субсидий в постановлении не содержался.

В 2011 году постановлением Правительства Российской Федерации²⁴ были определены 12 субъектов Российской Федерации, которым должны предоставляться субсидии из федерального бюджета на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения и социального развития и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности в сфере здравоохранения и социального развития, не включенных в целевые федеральные программы. Субсидии должны были предоставляться в

²³ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 года № 141 «О предоставлении в 2010 году субсидий за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, главным распорядителем в отношении которых является Министерство регионального развития Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов».

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2011 года № 608 «О субсидиях, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения и социального развития, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из бюджетов субъектов Российской Федерации, и (или) на предоставление соответствующих субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности в сфере здравоохранения и социального развития, не включенных в федеральные целевые программы, бюджетные инвестиции в которые осуществляются из местных бюджетов».

общем объеме 3 466 200 тысяч рублей на 17 объектов, из которых пять – муниципального значения. Величина субсидий составляла 0,027% от общих расходов федерального бюджета, или 0,76% от величины дотаций субъектам Российской Федерации. Как и при выделении подобных субсидий в 2010 году, в постановлении, определяющем конкретные субъекты Российской Федерации, которым должны были выделяться субсидии в 2011 году, отсутствовал порядок определения субъектов Российской Федерации и расчета величины предоставляемых субсидий.

Анализ постановлений Правительства Российской Федерации, определяющих порядок предоставления средств федерального бюджета в целях софинансирования объектов капитального строительства регионального и местного значения, позволяет сделать вывод о том, что на федеральном уровне не выработаны критерии выделения целевой финансовой помощи на развитие объектов инфраструктуры регионального и местного значения.

В Бюджетный кодекс Российской Федерации в 2007 году были внесены изменения, регулирующие порядок осуществления целевой финансовой помощи муниципальным образованиям, аналогичные изменениям в отношении целевой финансовой помощи субъектам Российской Федерации. В соответствии с новой редакцией статьи 139 субсидии местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются из регионального фонда софинансирования расходов в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, а также выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований для реализации ими их отдельных расходных обязательств. Цели и условия предоставления и расходования субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, критерии отбора муниципальных образований для предоставления указанных

субсидий и их распределение между муниципальными образованиями в соответствии с изменениями Кодекса могут устанавливаться не только законами субъекта Российской Федерации, но и нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. В связи с изменениями Кодекса в субъектах Российской Федерации были отменены ранее принятые законы, регулирующие порядок выделения муниципальным образованиям целевой финансовой помощи из региональных фондов муниципального развития, в которых содержались конкретные критерии тех муниципалитетов, которые имели право на ее получение. Так, например, Закон Республики Бурятия от 30 ноября 2006 года № 2011-III «О республиканском фонде муниципального развития», в котором содержались критерии определения тех муниципальных образований, которые имели право на получение субсидий, признан утратившим силу в 2008 году²⁵. В Закон Республики Бурятия «Об инвестиционной деятельности в Республике Бурятия» внесены положения о том, что критерии отбора муниципальных образований для предоставления субсидий из республиканского бюджета на софинансирование объектов капитального строительства муниципальной собственности устанавливаются Правительством Республики Бурятия.

Несмотря на отсутствие после 2004 года в федеральном законодательстве конкретных требований к порядку выделения муниципальным образованиям финансовых средств из целевых региональных фондов, следует признать, что выделение средств на цели социально-экономического развития территорий наиболее дотационных муниципальных образований, которое проводилось в ряде субъектов Российской Федерации в период 2004–2007 годов, сыграло позитивную

²⁵ Закон Республики Бурятия от 14 марта 2008 года № 88-IV «О внесении изменений в Закон Республики Бурятия «Об инвестиционной деятельности в Республике Бурятия».

роль для развития территорий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации в целом.

Изменениями Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2007 году были также введены новая редакция статьи 179 «Долгосрочные целевые программы», новые статьи 179.1 «Федеральная адресная инвестиционная программа» и 179.3 «Ведомственные целевые программы», в которых принципиально изменен порядок разработки и утверждения целевых программ, а соответственно, порядок предоставления инвестиций в объекты капитального строительства регионального и муниципального значения. В результате этих изменений все полномочия в сфере разработки, утверждения и реализации как федеральной адресной инвестиционной программы, так и долгосрочных целевых и ведомственных целевых программ были отнесены к полномочиям исполнительной власти (Правительства Российской Федерации, высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местной администрации).

Следует особо отметить, что новации отраслевого законодательства (новая редакция статьи 179, статья 179.3 Бюджетного кодекса Российской Федерации) не согласуются с положениями федеральных законов № 184-ФЗ и № 131-ФЗ. В соответствии со статьей 5 Федерального закона № 184-ФЗ программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации представляются высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) для утверждения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении находятся в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (статья 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Такому порядку

соответствовала и старая редакция статьи 179 Кодекса, в соответствии с которой долгосрочные целевые программы должны были разрабатываться органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и утверждаться соответствующим законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, представительным органом местного самоуправления.

Одновременно в этот период формируется устойчивая тенденция изменения порядка регулирования межбюджетных отношений с законодательного на подзаконное. Так, в соответствии с новой редакцией статьи 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации цели и условия предоставления и расходования субсидий, критерии отбора муниципальных образований, распределение субсидий между муниципальными образованиями могут устанавливаться не только законами субъекта Российской Федерации, но и нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В период с 2007-го по 2014 год одновременно с концентрацией властных полномочий на вышестоящих уровнях публичной власти происходит существенное ограничение бюджетной самостоятельности местного самоуправления. Это подтверждается данными как о перечне и величине закрепления за местными бюджетами на постоянной, долговременной основе налогов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, так и об увеличении в общем объеме доходов местных бюджетов доли субвенций для исполнения переданных государственных полномочий.

По данным Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации²⁶, в 2011 году на постоянной,

²⁶ Информация Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по

долговременной основе установлены единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов: налог на имущество организаций – в одиннадцати субъектах Российской Федерации; налог на прибыль организаций – в семи; единый сельскохозяйственный налог – в тридцати восьми; транспортный налог – в десяти; налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых – в тринадцати; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – в двадцати шести; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения по патенту, – в двадцати трех; акцизы – в девяти субъектах Российской Федерации.

В 2012 году эти показатели сохранились, а в 2014 году – уменьшились по ряду налогов. В 2014 году единые нормативы отчислений в местные бюджеты по налогу на имущество организаций были установлены в десяти субъектах Российской Федерации, по налогу на прибыль организаций – в шести, по транспортному налогу – в шести, по налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых – в тринадцати, по налогу на игорный бизнес – в пяти, по налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – в тридцати, по налогу на добычу прочих полезных ископаемых – в семи, на отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) – в восьми²⁷. Одновременно в 2014 году в соответствии с пунктом 3 статьи 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации снижается величина закрепления единых и (или) дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные

состоянию на 1 января 2012 года (период мониторинга – 2011 год). URL: <http://minfin.ru/ru/ministry/publicservice>.

²⁷ Информация Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год. URL: <http://minfin.ru/ru/ministry/publicservice>.

бюджеты с 20 до 15% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации по данному налогу.

Об увеличении в общем объеме доходов местных бюджетов доли субвенций для исполнения переданных государственных полномочий можно судить по следующим цифрам: в 2011 году субвенции составляли 40% от общего объема доходов местных бюджетов, в 2012 году – 46%, в 2014 году – 53,8%²⁸. Суммарные собственные доходы местных бюджетов составляют малую величину по сравнению с доходами федерального бюджета. Так, в 2014 году собственные доходы местных бюджетов составляли 3 508,7 миллиардов рублей²⁹ или приблизительно 1,6% доходов федерального бюджета. Достаточно ли этого для исполнения вопросов местного значения, а если нет, то сколько необходимо? В настоящее время ответа на этот вопрос нет, поскольку отсутствуют даже оценочные расчеты стоимости расходных обязательств местного самоуправления.

Проведенный анализ изменений федерального законодательства и данных о доходах местных бюджетов позволяет сделать вывод о дальнейшем ограничении в 2007–2014 годах бюджетной самостоятельности местного самоуправления и как следствие – о снижении возможности органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять социально-экономическое развитие муниципальных образований, а также о крайней недостаточности целевой финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации для развития муниципалитетов.

²⁸ Информация Департамента межбюджетных отношений Министерства финансов Российской Федерации: о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года (период мониторинга – 2011 год), по состоянию на 1 января 2013 года (период мониторинга – 2012 год); о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год. URL: <http://minfin.ru/ru/ministry/publicservice/>

²⁹ Там же.

2.4. Четвертый этап (2014–2016 годы)

В 2014 году «реформирование» бюджетных основ местного самоуправления достигает своего апогея. В Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения³⁰, открывшие новую страницу в истории местного самоуправления в Российской Федерации. Изменения полностью исключили из базового закона об общих принципах организации местного самоуправления принципы формирования и исполнения местных бюджетов (состав, требования к порядку формирования доходной части местных бюджетов, межбюджетных отношений). Практически все вопросы, связанные с обеспечением конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления, должны решаться только в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Однако в Кодекс критерии формирования местных бюджетов не введены до сих пор.

Напомним, что установление в федеральном законодательстве конкретного содержания принципов бюджетной самостоятельности местного самоуправления является одной из рекомендаций Конгресса местных и региональных властей Европы, принятых в 2001 году. В пункте втором выводов «Итоговой декларации Московской международной Конференции о межбюджетных отношениях между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в федеративных государствах», утвержденных восьмой сессией Конгресса, содержатся положения, в соответствии с которыми федеративные государства, подписавшие Европейскую хартию местного самоуправления, обязаны закрепить в законодательстве на федеральном и региональном уровнях принципы финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

³⁰ Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»

Изменение законодательного регулирования бюджетных основ местного самоуправления, осуществленное в 2014 году, закрепило все те негативные тенденции, которые с 1993 года не позволяли реализовать на практике конституционный принцип бюджетной самостоятельности местного самоуправления.

Выводы и предложения

По истечении двадцати с лишним лет после принятия Конституции Российской Федерации законодательное регулирование бюджетных основ местного самоуправления привело к девальвации конституционного принципа бюджетной самостоятельности местного самоуправления. Несмотря на предпринятые попытки в первоначальный период после принятия Конституции Российской Федерации, положения Европейской хартии местного самоуправления так и не были имплементированы в российское законодательство. В федеральном законодательстве отсутствуют развернутые детальные нормы и положения о самостоятельности местных бюджетов и правовые инструменты ее обеспечения.

В условиях многолетнего значительного дефицита подавляющего большинства местных бюджетов местные власти не имели финансовых средств, необходимых для развития территорий большинства муниципальных образований. Сложившееся положение во многом является результатом отказа от сбалансированной и апробированной концепции формирования местных бюджетов, которая была принята на федеральном уровне в начале 1990-х годов. В ее основу были положены такие понятия, как «минимальный бюджет» (состоящий из двух обязательных частей (бюджета текущих расходов и бюджета развития) и исчисляемый по единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормативам), «закрепленные доходы», «регулирующие доходы», «средняя финансовая обеспеченность».

В результате за последние годы бюджетные средства концентрируются на федеральном уровне с последующим их выделением местному самоуправлению по остаточному принципу. Централизация бюджетных полномочий местной власти произошла не только на

городском и районном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации. Об этом свидетельствуют данные о планировании и исполнении на протяжении ряда лет федерального бюджета со значительным профицитом при наличии дефицита большинства бюджетов муниципальных образований и региональных бюджетов, о выделении из «вышестоящих» бюджетов «нижестоящим» под проценты бюджетных кредитов, о значительных долговых обязательствах муниципальных образований. Финансовая помощь выделяется муниципальным образованиям крайне неравномерно, в основном во второй половине финансового года или к его концу. Таковы негативные характеристики бюджетной системы Российской Федерации, явившиеся в том числе результатом новаций федерального законодательства, полностью исключивших из порядка формирования и исполнения местных бюджетов конституционные принципы и принципы международных признанных документов, в первую очередь ратифицированной Хартии местного самоуправления. В конечном счете это привело к деградации социально-экономических условий развития публично-правовых образований самого нижнего уровня – городских и сельских поселений.

Представляется, что федеральному законодателю необходимо вернуться к тем принципам организации и деятельности местного самоуправления, которые создадут условия для восстановления и дальнейшего развития местного самоуправления как одного из уровней публичной власти – не только самостоятельного в рамках проводимой государственной политики, но и наиболее приближенного к населению, а потому и наиболее прозрачного и подконтрольного ему.

В первоочередном порядке должны быть обеспечены правовые условия для реализации таких основополагающих принципов, как соответствие доходов бюджетов муниципальных образований расчетной стоимости законодательно закрепленных публичных полномочий и

обязательное закрепление за местными бюджетами дополнительных доходов при закреплении дополнительных публичных полномочий. Для реализации в законодательстве этих принципов необходимо:

- 1) восстановить такие понятия, как «минимальный бюджет» (состоящий из двух обязательных частей – бюджета текущих расходов и бюджета развития – и исчисляемый по единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормативам), «закрепленные доходы», «регулирующие доходы», «средняя финансовая обеспеченность»;
- 2) создать условия для поступления в местные бюджеты дополнительных налоговых поступлений за счет как увеличения состава местных налогов и сборов, так и установления в федеральном законодательстве императивных положений о закреплении за местными бюджетами конкретных параметров отчислений от региональных и федеральных налогов и сборов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Увеличение налоговых доходов местных бюджетов является не только необходимым условием обеспечения прогнозируемости и стабильности местных бюджетов, но и стимулом для органов местного самоуправления для социально-экономического развития муниципального образования.