

## РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

© 2015 Е.Б. Дворядкина, Е.В. Рогачев\*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа, местные финансы, местный бюджет, доходы муниципальных образований.

Выделены и раскрыты финансовые перспективы развития местного самоуправления, обозначенные в документах федерального уровня. Дана характеристика основных направлений бюджетной политики в отношении новых типов муниципальных образований. Обобщены изменения, формирующие межбюджетные отношения между разными типами муниципальных образований, доходы различных типов муниципальных образований, вступающие в силу с 1 января 2015 г.

Местное самоуправление в России в течение последних двух десятилетий находится в состоянии постоянного реформирования. Очередной этап реформы местного самоуправления, сопровождающийся неоднозначным общественным мнением, обусловлен принятием Федерального закона № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»<sup>1</sup>.

Указанный Федеральный закон предусматривает:

1) образование новых типов муниципальных образований - городского округа с внутригородским делением и внутригородского района. Городской округ с внутригородским делением - городской округ с внутригородскими районами как внутригородскими муниципальными образованиями. Внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением;

2) существенное сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений с 39 до 13 вопросов с 1 января 2015 г. По замыслу законодателя, высокочатные вопросы местного значения передаются на уровень муниципального района, в том числе,

например, дорожная деятельность; организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; обеспечение нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями; организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда; организация транспортного обслуживания населения и другие перечни вопросов местного значения муниципальных районов и сельских поселений могут быть изменены законом субъекта РФ.

Решение таких кардинальных вопросов, как введение новых типов муниципальных образований, перераспределение полномочий невозможно без внесения соответствующих корректив в процессы регулирования финансово-бюджетных отношений. Следует отметить, что финансово-бюджетные коррективы в процессы развития региональных и муниципальных финансов в этой связи производятся постоянно. Например, значительный объем передаваемых на региональный уровень расходных обязательств местных бюджетов потребовал принятия на федеральном уровне мер, позволяющих обеспечить сбалансированность консолидированных бюджетов субъектов РФ. С 1 января 2014 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ “Об образовании в Российской Федерации” с муниципального на региональный уровень власти переданы полномочия по обеспечению государственных га-

\* Дворядкина Елена Борисовна, доктор экономических наук, профессор Уральского государственного экономического университета, г. Екатеринбург. E-mail: elena.dvoryadkina@yandex.ru; Рогачев Евгений Викторович, кандидат экономических наук, зам. генерального директора ЗАО “Энергопред-ЕК”, г. Екатеринбург. E-mail: energopred@energopred.ru.

рантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам в целях финансового обеспечения образовательного процесса, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг).

В связи со значительным объемом передаваемых расходных обязательств урегулирование изменения разграничения полномочий только с применением механизма межбюджетного регулирования являлось недостаточным, что, в свою очередь, обусловило принятие на федеральном уровне мер, позволяющих обеспечить сбалансированность бюджетов субъектов РФ путем перераспределения доходных источников между бюд-

жетами субъектов РФ и местными бюджетами. В этой связи Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" с 1 января 2014 г. снижены на 5% установленные Бюджетным кодексом нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в бюджеты муниципальных районов и городских округов. Также был снижен размер норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, обязательный к применению субъектом РФ в рамках межбюджетного регулирования в соответствии с п. 3 ст. 58 Бюджетного кодекса. Соответственно нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц, зачисляемые в доходы региональных бюджетов, были увеличены на 10%.

Концептуально финансовые перспективы местного самоуправления отражены в Основ-

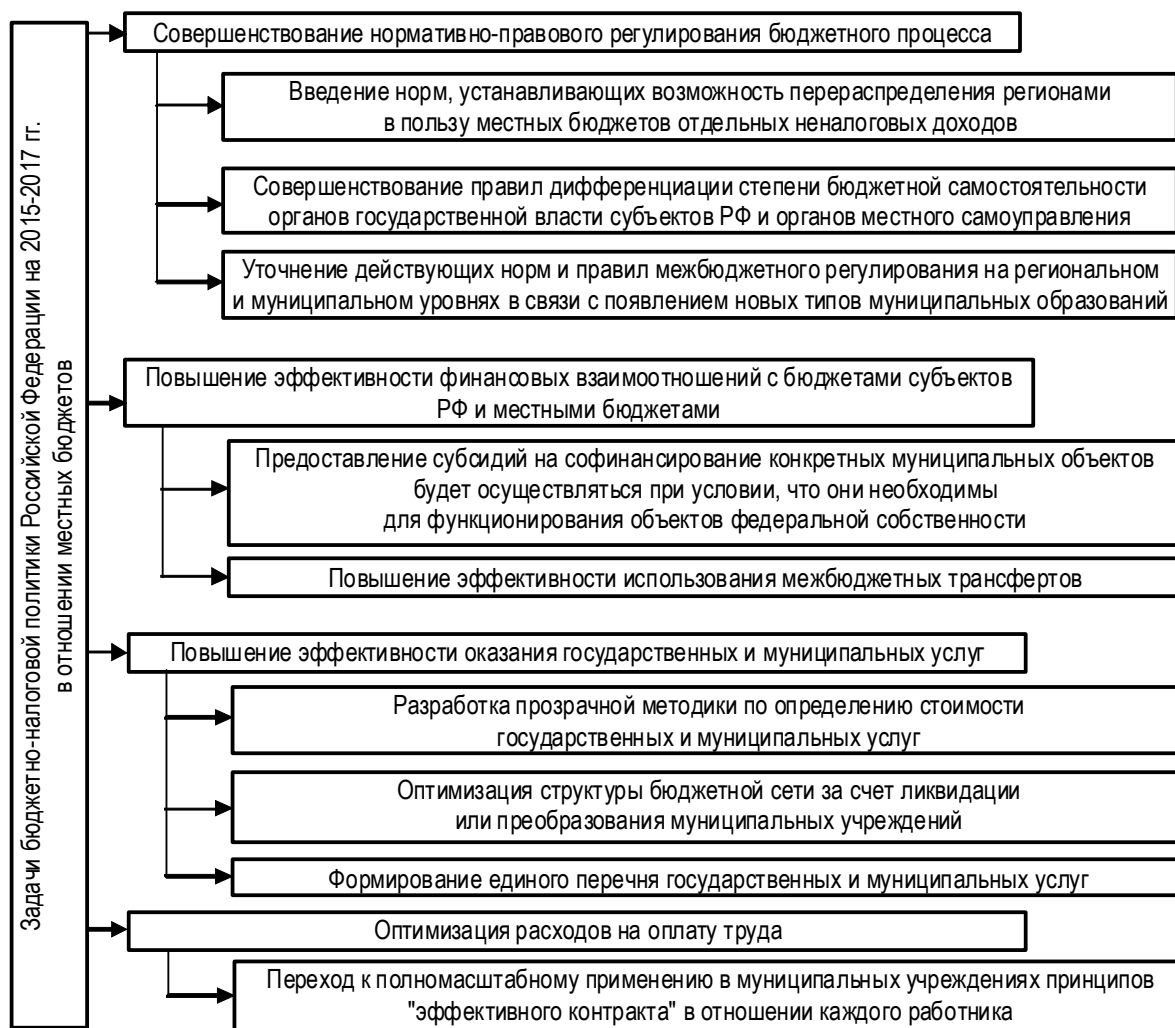


Рис. 1. Местные финансы в задачах бюджетно-налоговой политики Российской Федерации на 2015-2017 гг.

ных направлениях бюджетной политики Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 годов<sup>2</sup>.

Целью бюджетной политики на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. является обеспечение устойчивости бюджетной системы Российской Федерации и безусловное исполнение принятых обязательств наиболее эффективным способом. Обеспечение устойчивости бюджетной системы страны невозможно без создания адекватных финансовых условий развития местного самоуправления (рис. 1).

Бюджетная политика в период 2015 - 2017 гг. будет реализовываться на основе бюджетных принципов, установленных Бюджетным кодексом РФ. Самостоятельность бюджетов в рамках среднесрочного периода будет обеспечиваться соблюдением принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, в том числе планомерным повышением нецелевой финансовой помощи (дотаций) бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам в составе межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, консолидацией целевых межбюджетных трансфертов в

рамках соответствующих государственных программ, повышением самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в установлении расходных обязательств на основе принципов адресности и нуждаемости.

Также планируется минимизировать внесение изменений в действующую структуру разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления и ограничить возможности установления федеральными законами новых расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований, что обеспечит снижение рисков неисполнения принятых расходных обязательств либо их неполного исполнения из-за отсутствия необходимых финансовых ресурсов.

Основными направлениями бюджетной политики на 2015 г. и плановый период 2016-2017 гг. предусматривается ряд мер в отношении новых типов муниципальных образований (рис. 2).

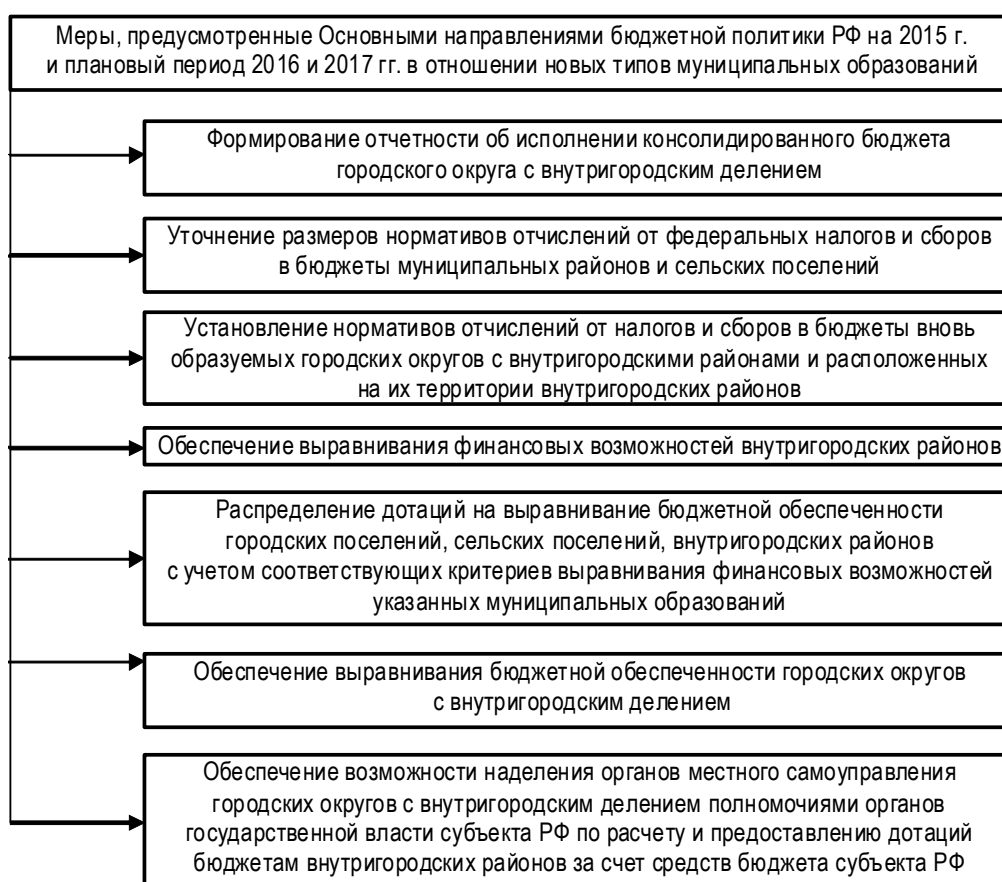


Рис. 2. Основные направления бюджетной политики в отношении новых типов муниципальных образований

Межбюджетное регулирование на региональном и муниципальном уровнях в 2015 г. будет осуществляться с учетом изменений перечней решаемых вопросов местного значения отдельных типов муниципальных образований, а также необходимости формирования финансовых взаимоотношений с новыми типами муниципальных образований. На федеральном уровне будет продолжена работа по оценке реализации в 2014 г. принятых ранее решений в рамках поэтапного увеличения бюджетной обеспеченности муниципальных образований<sup>3</sup>.

Как уже отмечалось выше, согласно новому распределению, установленному Законом № 136-ФЗ, из ранее существовавших у поселения 39 вопросов местного значения остается 13, а 26 передаются на уровень района. Это около 70% всех расходных обязательств, что порождает проблему перераспределения и доходных источников.

В Бюджетный кодекс внесены изменения, формирующие межбюджетные отношения между разными типами муниципальных образований с учетом увеличения нормативов зачисления в бюджеты сельских поселений по налогу на доходы физических лиц, изменения норматива по единому сельхозналогу и по передаче неналоговых доходов на уровень муниципальных районов в части государственных пошлин по неразграниченным землям. В частности, предусмотрены изменения в части:

1) *трансформации бюджетного устройства на муниципальном уровне:*

- ◆ введение новых типов местных бюджетов;
- ◆ определение порядка представления бюджетной отчетности;
- ◆ ведение реестра расходных обязательств для новых типов муниципальных образований;

2) *перераспределения отдельных налоговых доходов между бюджетами сельских поселений и муниципальных районов:*

2.1) доходы бюджетов муниципальных районов с 1 января 2015 г. изменяются следующим образом:

- ◆ норматив отчислений от налога на доходы физических лиц, собираемых на территории сельских поселений, стал 13% (ранее был 5%);

- ◆ норматив отчислений от единого сельскохозяйственного налога, взимаемого на территориях сельских поселений, стал 70% (ранее был 50%);

2.2) доходы бюджетов сельских поселений изменяются с 1 января 2015 г. за счет:

- ◆ сокращения норматива отчислений от налога на доходы физических лиц сельских поселений до 2 % (ранее был 10%);
- ◆ сокращения норматива отчислений от единого сельскохозяйственного налога до 30% (ранее был 50%);

2.3) доходы бюджетов городских поселений и городских округов не изменяются.

Законом субъекта РФ сельским поселениям могут передаваться полностью или частично нормативы отчислений от налоговых доходов, зачисляемых в бюджет муниципального района;

3) *установления налоговых доходов городского округа с внутригородским делением, внутригородского района:*

3.1) в доходы бюджетов городских округов с внутригородским делением установлено зачисление поступлений:

- ◆ от земельного налога по нормативу 100 %;
- ◆ налога на имущество физических лиц по нормативу 100 %;
- ◆ налога на доходы физических лиц по нормативу 15 %;
- ◆ единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности по нормативу 100 %;

◆ единого сельскохозяйственного налога по нормативу 100 %;

◆ налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, по нормативу 100 %;

3.2) в доходы бюджетов внутригородских районов установлено зачисление поступлений:

- ◆ от земельного налога по нормативу 100 %;
- ◆ налога на имущество физических лиц по нормативу 100 %.

Законом субъекта РФ внутригородскому району могут быть дополнительно переданы полностью или частично доходы, подлежащие зачислению в бюджет городского округа с внутригородским делением.

Следует отметить, что проблема финансового обеспечения и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления до сих пор остается крайне острой. В подав-

ляющем количестве муниципалитетов основная часть бюджета формируется за счет межбюджетных трансфертов. По данным Министерства финансов РФ, в общем объеме доходов местных бюджетов в 2013 г. доля межбюджетных трансфертов составила 61,1%, или 2069,0 млрд руб. (в 2012 г. данный показатель составлял 61,8%, или 1938,6 млрд руб.). В 2013 г. в 39 субъектах Российской Федерации удельный вес данных межбюджетных трансфертов в собственных доходах местных бюджетов превышал среднее значение по Российской Федерации, а в 44 субъектах Российской Федерации он был ниже среднего уровня по Российской Федерации. Самая высокая доля финансовой помощи отмечается в местных бюджетах Сахалинской области (78,3%), Чукотского автономного округа (76,3%), Республики Дагестан (73,8%), Амурской области (72,6%), Ненецкого автономного округа (72,0%) и Тюменской области (71,9%).

В 2012-2013 гг. основными получателями указанных межбюджетных трансфертов являлись бюджеты муниципальных районов: в 2012 г. их доля составила 44,9%, а в 2013 г. - 44,8% от общего объема предоставляемой финансовой помощи местным бюджетам. Бюджеты городских округов и поселений получили в 2012 г. 38,1% и 17,0%, в 2013 г. - 38,3% и 16,9%, соответственно. Основными причинами сложившегося соотношения являются низкая налоговая составляющая в собственных доходах бюджетов муниципальных районов, а также необходимость финансового обеспечения полномочий органов местного самоуправления муниципальных районов по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, что учитывается при распределении дотаций из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов)<sup>4</sup>.

По нашему мнению, вносимые изменения, касающиеся перераспределения доходных источников, трансформации системы межбюджетных отношений, не приведут к существенному улучшению финансового состояния муниципалитетов. Причина кроется в сохранении самой модели межбюджетной распределительной системы. Местные бюджеты

в части налоговых доходов, в основном, пополняются за счет трех источников - налога на доходы физических лиц, земельного налога, налога на имущество физических лиц. В структуре налоговых доходов с большим отрывом лидирует налог на доходы физических лиц, на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать влияние.

Таким образом, местное самоуправление как публичная власть нуждается в таком необходимом атрибуте, как реальные налоговые полномочия и реальные налоговые источники, на которые возможно оказывать влияние. Перспективные меры, на наш взгляд, могут быть связаны с разработкой стимулирующей бюджетно-налоговой политики, с передачей на местный уровень части налога на прибыль организаций, с активизацией муниципального дорожного строительства, с развитием горизонтального межмуниципального сотрудничества. Кроме того, необходим объективный и тщательный мониторинг законодательных актов, принятых в 2014 г. в связи с реформированием системы местного самоуправления, поскольку данные изменения являются важнейшим фактором, влияющим на финансовое состояние муниципальных образований.

<sup>1</sup> О внесении изменений в статью 26.3 федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Информационная справочная правовая система "КонсультантПлюс".

<sup>2</sup> Основные направления бюджетной политики Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 годов. Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: [http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP\\_2015-2017.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга - 2013 год). Официальный сайт Министерства финансов РФ. URL: [http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/local\\_government](http://www.minfin.ru/ru/performance/reforms/local_government).

Поступила в редакцию 16.01.2015 г.