

УДК 342.25

DOI 10.17308/vsu.proc.law.2020.1/2408

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ:
ПРОБЛЕМЫ, ПУТИ РЕШЕНИЯ

М. В. Степанов

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики» (г. Москва)*

Поступила в редакцию 12 апреля 2019 г.

Аннотация: рассматриваются особенности бюджетно-правового положения муниципальных образований, анализируются современное состояние и проблемы в межбюджетных отношениях на муниципальном уровне. Вносятся предложения по совершенствованию правового регулирования межбюджетных отношений.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, муниципальные образования, местные бюджеты, финансовая самостоятельность, самообложение, инициативное бюджетирование.

Abstract: the article discusses the features of the budgetary legal status of municipalities, analyzes the current state and problematic issues in interbudgetary relations at the municipal level. Proposals are made to improve the legal regulation of interbudgetary relations.

Key words: fiscal federalism, municipalities, local budgets, financial autonomy, self-taxation, initiative budgeting.

Основополагающей проблемой развития местного самоуправления на современном этапе является недостаточность финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, установленных законом для каждого вида (уровня) муниципальных образований.

Важным элементом финансовой системы государства, обеспечивающим органы местного самоуправления финансовыми ресурсами для осуществления своих функций, является местный бюджет. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации¹ (далее – БК РФ) местные бюджеты являются составной частью единой бюджетной системы Российской Федерации.

Каждое муниципальное образование имеет свой собственный бюджет. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляют органы местного самоуправления самостоятельно с учетом положений БК РФ, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Закон № 131-ФЗ), законов субъектов РФ и муниципальных нормативно-правовых актов. Вместе с тем самостоятельное формирование и утверждение местных бюджетов не предполагает полной автономности муниципальных образований в финансовой сфере. Так, Конституционный Суд РФ в постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П подчеркнул, что бюджет субъекта РФ и местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов³. Таким образом, бюджетно-финансовую систему Российской Федерации характеризует бюджетный федерализм, т. е. отношения между федеральными органами власти РФ и органами власти субъектов РФ базируются на основе принципов, сочетающих централизм и децентрализм по вопросам формирования и осуществления бюджетной политики.

Отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, связанные с формированием и исполнением соответствующих бюджетов, представляют собой межбюджетные отношения.

В современных реалиях органы местного самоуправления осуществляют свои бюджетные полномочия в тесном взаимодействии с органами государственной власти соответствующего субъекта РФ. Прежде всего это обусловлено тем, что наполняемость бюджетов муниципальных образований во многом зависит от перераспределения финансовых ресурсов из вышестоящих бюджетов и бюджетных взаимоотношений между регионами и федеральным центром. Между тем глава 8 Конституции РФ⁴ и ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления⁵ (далее – Европейская хартия) ориентируют на большую финансовую самостоятельность. Так, в соответствии с п. 1 ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

⁴ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11. 03.2019).

⁵ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. В ст. 9 Европейской хартии закреплены принцип достаточности обеспечения собственными финансовыми ресурсами органов местного самоуправления, принцип соразмерности финансовых ресурсов полномочиям, переданным Конституцией и законом, а также основополагающий принцип финансовой помощи местному самоуправлению со стороны государства с учетом того, что данная финансовая поддержка не будет наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

Конституционный Суд РФ не раз обращался к данной проблематике и своими решениями подчеркивал особый финансовый статус муниципальных образований. Так, постановлением Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П было подтверждено, что финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления⁶. Степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией РФ и действующим законодательством. В постановлении от 17 июня 2004 г. № 12-П Конституционный Суд РФ указал, что бюджет каждого территориального уровня как инструмент реализации финансовой политики государства служит для распределения и перераспределения финансовых ресурсов на определенной территории, посредством чего происходит финансовое обеспечение публичных функций, а сами бюджетные отношения выступают в таком случае существенным элементом социально-экономического развития государства и муниципальных образований⁷.

Признание и закрепление основополагающих принципов финансовых взаимоотношений на муниципальном уровне Конституцией РФ, Европейской хартией местного самоуправления и Конституционным Судом РФ вызывает необходимость экономического анализа реального состояния бюджетов муниципальных образований в целях выявления их соответствия этим основополагающим установлениям.

В соответствии с данными Федеральной службы государственной статистики по состоянию на 1 января 2018 г. на территории Российской Фе-

⁶ 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 : постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 46 (ч. 2). Ст. 4509.

⁷ По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П // Там же. 2004. № 27. Ст. 2803.

дерации действуют 22 268 муниципальных образований, из них более 81 % составляют сельские поселения⁸. Следует отметить, что в последнее время наблюдается тенденция на уменьшение количества муниципальных образований в результате их преобразования и упразднения.

В соответствии с результатами ежегодного мониторинга местных бюджетов Министерства финансов Российской Федерации⁹ в 2017 г. общий объем доходов местных бюджетов составил 3845,7 млрд рублей. Основная часть собственных доходов муниципальных образований аккумулируется в бюджетах городских округов (1281,5 млрд рублей, или 51,2 % от объема доходов всех муниципальных образований за 2017 г.). Размер доходов бюджетов сельских поселений составил лишь 198,5 млрд рублей, или 7,9 %. Значительную долю доходов местных бюджетов составляют межбюджетные трансферты из различных уровней бюджетной системы Российской Федерации. Так, из общего объема доходов местных бюджетов в 2017 г. доля межбюджетных трансфертов составила 63,8 %, или 2452,9 млрд рублей (табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Динамика доходов местных бюджетов за 2016–2018 гг.¹⁰

Год	Межбюджетные трансферты		Налоговые доходы		Неналоговые доходы	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
2018	2745,6	64,7	1231,4	29,0	268,7	6,3
2017	2452,9	63,8	1122,9	29,2	269,9	7,0
2016	2314,0	63,5	1053,6	28,9	277,5	7,6

В 2016–2017 гг. основными получателями указанных межбюджетных трансфертов являлись бюджеты муниципальных районов: в 2016 г. их доля составила 42,2 %, а в 2017 г. – 41,4 % от общего объема предоставляемой финансовой помощи местным бюджетам.

Анализ приведенных данных показывает, что доходы местных бюджетов растут в абсолютной величине, однако в процентном соотношении их доля из года в год снижается. Основными причинами сложившегося соотношения является низкая налоговая составляющая в собственных доходах бюджетов муниципальных районов, что связано с развитием си-

⁸ Статистические данные Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения: 11.03.2019).

⁹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. URL: https://www.minfin.ru/document/?id_4=117562 (дата обращения: 11.03.2019).

¹⁰ Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2019 г. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_na_01.01.2019.pdf (дата обращения: 24.03.2019).

стемы федеральных льгот по региональным и местным налогам, которые существенно уменьшают поступления в местные бюджеты. Органы местного самоуправления не имеют возможностей регулирования развития и использования данных льгот. Налоговые льготы становятся результативным инструментом регулирования развития только в том случае, когда их предоставление происходит на том уровне, на котором происходит администрирование налога и его зачисление в бюджеты¹¹.

Высокий уровень межбюджетных трансфертов и низкая доходная база местных бюджетов порождают зависимость муниципальных образований от решений федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ, снижают инициативность органов местного самоуправления и порождают «иждивенческие» отношения.

Сложившаяся ситуация демонстрирует наличие следующих системных проблем:

- централизация бюджетобразующих налогов на федеральном и региональном уровнях бюджетной системы Российской Федерации;
- несоответствие расходных компетенций органов местного самоуправления закрепленным доходным источникам местных бюджетов;
- низкий уровень фискального стимулирования в целях привлечения инвесторов на территорию муниципального образования;
- отсутствие у органов местного самоуправления заинтересованности в проведении модернизации, направленной на повышение качества управления местными финансами и качества оказания услуг населению. Подобная незаинтересованность прежде всего обусловлена их финансовой несамостоятельностью¹².

В сложившихся условиях население, к сожалению, полностью отстранено от возможности принимать управленческие решения, и незаинтересовано в координации работы с органами муниципальной власти, так как принимаемые решения невозможно реализовать в связи с отсутствием необходимой финансовой базы. Роль собственных доходов муниципалитетов незначительна, а финансовая помощь из центра в силу нарастания дефицита его бюджетных средств снижается. В условиях сокращения межбюджетных трансфертов регионы и муниципалитеты вынуждены оптимизировать расходы и искать дополнительные источники компенсации выпадающих средств местных бюджетов¹³.

В настоящее время активно развиваются механизмы вовлечения населения в финансирование проектов, связанных с решением вопросов местного значения. По мнению инициаторов внедрения подобных меха-

¹¹ См.: *Левина В. В.* Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 15–21.

¹² См.: *Давыдова Н. Ю.* Юридическая природа ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед гражданами // Юрид. записки. 2014. № 2. С. 61.

¹³ См.: *Баранова А. Ю.* Финансовые операции государственных и муниципальных органов власти : учеб. пособие. М., 2018.

низмов, это повышает интерес жителей соответствующих муниципальных образований к реализуемым проектам, способствует привлечению дополнительных финансовых поступлений в бюджеты муниципальных образований.

Среди форм вовлечения населения в финансирование проектов, широкое развитие получают самообложение граждан и инициативное бюджетирование.

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является самообложение граждан. Согласно ст. 56 Закона № 131-ФЗ средства самообложения граждан – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Вопросы их введения и использования решаются на местном референдуме или сходе¹⁴.

Хотя в современном финансовом законодательстве подобный термин был предусмотрен еще десять лет назад, активное использование данного инструмента по укреплению финансовой составляющей муниципальных образований началось лишь в последние годы. Объясняется это тем, что в некоторых регионах эффективность деятельности местных администраций оценивается с учетом показателей, характеризующих уровень поступления средств самообложения в местный бюджет.

Так, согласно данным Министерства финансов Российской Федерации в 2017 г. объем средств самообложения граждан вырос на 12,4 % относительно показателя 2016 г. и составил 240,1 млн рублей (по отношению к 2013 г. объем средств самообложения вырос в 9,3 раза).

Самообложение граждан вводилось в 2017 г. на территориях 1687 муниципальных образований, что составляет 7,6 % от общего количества муниципальных образований (в 2016 г. – 35 регионов, 1567 муниципальных образований)¹⁵.

Вместе с тем опыт внедрения механизма самообложения граждан показывает некоторые трудности и проблемы, к числу которых, по мнению Е. С. Шугриной, можно отнести:

- сложность исполнения принятого решения, особенно жителями, которые голосовали против;
- низкая заинтересованность жителей, проживающих на соседних улицах и в соседних населенных пунктах, принимать участие в голосовании (ранее предусматривалось проведение референдума на всей территории муниципального образования, поэтому выносимый на голосование вопрос реально касался не всех), это приводит к низкой явке, отсутствию положительного результата голосования;
- стала формироваться судебная практика, касающаяся формулировки вопроса, выносимого на референдум;

¹⁴ См.: Русанов А. А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество : экономика, право, управление. 2017. № 1. С. 24–28.

¹⁵ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах РФ на региональном и муниципальном уровнях за 2017 г.

– объем собираемых средств иногда сопоставим с затратами на его проведение¹⁶.

Инициативное бюджетирование – это участие граждан в бюджетных решениях, впервые оно появилось в конце 1980-х гг. в Бразилии. Наиболее известными вариантами инициативного бюджетирования в России являются: Программа поддержки местных инициатив Всемирного банка, партисипаторное бюджетирование (Европейский университет совместно с Комитетом гражданских инициатив), «Народный бюджет» и «Народная инициатива»¹⁷.

Особенностями механизма Инициативного бюджетирования являются:

- процедура выбора проектов населением на собраниях поселений;
- обязательное софинансирование проектов муниципальными поселениями и населением наряду с субсидиями из региональных бюджетов;
- конкурсный характер отбора проектов на основании формализованных критериев;
- интеграция в национальную административную, бюджетную и правовую системы¹⁸.

В соответствии с докладом о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах РФ и муниципальных образованиях, подготовленным Министерством финансов Российской Федерации в 2017 г., в 57 субъектах РФ на проекты, отобранные с участием граждан или с учетом их мнения, было направлено в общей сложности 14,5 млрд рублей. Расходы бюджетов субъектов РФ оцениваются в 7,7 млрд рублей (в 2016 г. – 5,1 млрд рублей), софинансирование населением и бизнесом – в 1,1 млрд рублей (в 2016 г. – 0,7 млрд рублей). Общее число проектов (включая те, реализация которых была продолжена в 2018 г.) достигло 15 942 (табл. 2).

Однако, несмотря на положительную динамику по определенным позициям, общая ситуация остается крайне сложной. У подавляющего большинства муниципальных образований отчетливо наблюдается недостаток бюджетных средств, необходимых для решения значимых экономических, социальных и общественных задач. Значительное число муниципальных образований утверждают свои бюджеты с дефицитом, причем ряд из них предусматривает дефицит, превышающий предельно допустимый уровень, который в соответствии с БК РФ не может превышать 10 % объема доходов местного бюджета (без учета финансовой помощи

¹⁶ См.: Шугрина Е. С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 69–76.

¹⁷ См.: Вагин В. В., Гаврилова Н. В., Шаповалова Н. А. Инициативное бюджетирование в России : лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4 (26). С. 95.

¹⁸ См.: Бауэр В. П. Перспективы компенсации муниципальных налогов средствами инициативного бюджетирования // Налоги. 2018. № 3. С. 3–7.

Динамика финансовых показателей практики субъектов РФ
в 2015–2017 гг., млн рублей*

Параметры	Год		
	2015	2016	2017
Общая стоимость проектов, в том числе:	2395,0	6995,6	14501,8
расходы бюджетов субъектов РФ на реализацию проектов	1375,8	5132,6	7678,9
Общий объем финансирования из иных источников, в том числе:	1019,1	1863,0	6773,7
расходы федерального бюджета;	н/д	22,3	3782,7
расходы бюджетов муниципалитетов;	614,9	1137,0	1926,3
средства софинансирования со стороны населения;	205,5	478,1	776,6
средства софинансирования со стороны юридических лиц;	182,1	218,9	344,5
иные формы софинансирования	16,7	6,7	8,2
Общий объем внебюджетного финансирования (средства населения, юридических лиц, иные формы)	402,2	703,7	1129,3

* Данные Министерства финансов Российской Федерации.

из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ)¹⁹. В современных условиях муниципальные образования вряд ли существенно укрепят местный бюджет за счет средств вовлечения населения в финансирование проектов. Следует признать, что у населения соответствующих муниципальных образований введение дополнительных денежных обязательств нередко вызывает негативную реакцию, так как население по-прежнему не видит направленность внесенных денежных средств и взаимосвязь данного внесения с улучшением положения дел в конкретном муниципальном образовании.

2020. № 1

212

В современных условиях можно выделить следующие основные проблемы в деятельности муниципальных образований в Российской Федерации:

1) недостаточность финансовой базы местного самоуправления не позволяет качественно решать возложенные на муниципальные образования вопросы местного значения;

2) высокий уровень межбюджетных трансфертов по отношению к налоговым доходам муниципальных образований, что, по нашему мнению, ведет к снижению уровня самостоятельности местных властей перед вышестоящими уровнями бюджетной системы;

¹⁹ См.: Бауэр В. П. Указ. соч.

3) высокий уровень муниципальных долговых обязательств, который не дает возможность направлять средства на другие расходные части местного бюджета.

К числу основных средств по укреплению финансово-экономических основ местного самоуправления можно отнести:

– укрепление роли местных налогов в формировании доходной части местных бюджетов, включая закрепление за муниципальными образованиями дополнительных налогов либо отчислений от таких налогов. В роли дополнительных налогов, которые могут быть перенаправлены на местный уровень, необходимо рассматривать такие налоги, от поступления которых напрямую зависит деятельность органов местного самоуправления, особенно налоги, относящиеся к специальным налоговым режимам, устанавливаемым для малого бизнеса, налог на доходы физических лиц, уплачиваемый индивидуальными предпринимателями;

– выработка комплекса мероприятий, направленных на материализацию резервов образования собственных доходных источников, которые будут также включать в себя повышение финансового и налогового потенциала, сокращение налоговой задолженности, увеличение доходов от использования имущества, которое находится в муниципальной собственности, включая улучшение учета доходов муниципальных унитарных предприятий;

– учет при проведении финансовой политики и выборе видов финансовой поддержки муниципальных образований, а именно степени их финансового потенциала и эффективности его использования²⁰.

²⁰ См.: Гайнанов Д. А., Мигранова Л. И., Сайфуллина Л. Д. Агент-ориентированное моделирование системы территориального развития // Управление экономикой : методы, модели, технологии : материалы XV Междунар. науч. конф. : в 2 т. Уфа, 2015. Т. 2. С. 143.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Москва)

Степанов М. В., аспирант кафедры конституционного и административного права

E-mail: Mstepanovlawyer@gmail.com

National Research University «Higher School of Economics» (Moscow)

Stepanov M. V., Post-graduate Student of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: Mstepanovlawyer@gmail.com