

Смашникова Т. Б., Степанов А. И.

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ И БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Smashnikova T. B., Stepanov A. I.

PROBLEMS OF IMPROVING THE LEGAL MODEL FOR FORMING REGIONAL BUDGETS AND BUDGETS OF MUNICIPAL FORMATIONS

В статье охарактеризованы некоторые проблемы финансирования, возникающие при взаимодействии между органами местного самоуправления и региональными органами исполнительной власти при осуществлении ими функций публичного управления. Отмечены особенности формирования местных бюджетов и финансирования муниципальных органов, проблемы асимметричности бюджетного законодательства в части распределения налоговых поступлений в бюджеты разных уровней и, как следствие, необходимость его совершенствования, что приведет к наделянию органов публичного управления большей самостоятельностью и повышению эффективности их функционирования. Сформулированы варианты предложений по развитию системы публичных органов власти регионов, улучшению правовой модели формирования региональных бюджетов и бюджетов муниципальных образований.

Ключевые слова: бюджетное законодательство, местный бюджет, муниципальное образование, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, правовая модель, региональный бюджет, федеральный бюджет.

The article describes some of the financing problems that arise in the interaction between local governments and regional executive authorities in the exercise of public administration functions. It highlights the specifics of local budget formation and municipal government financing, the problems of asymmetry in budget legislation in terms of distributing tax revenues to budgets at different levels and, as a consequence, the need to improve it, which will lead to granting public administration bodies greater independence and increasing the efficiency of their functioning. It formulates proposals for developing the system of regional public authorities, improving the legal model for forming regional budgets and municipal budgets.

Keywords: budget legislation, local budget, municipality, government bodies of the constituent entities of the Russian Federation, local governments, legal model, regional budget, federal budget.

Правовая модель формирования региональных и муниципальных бюджетов занимает важное место в системе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (далее - муниципальные органы, органы МСУ), оказывает непосредственное воздействие на эффективность реализуемых ими функций. В Российской Федерации установлена правовая модель самостоя-

тельной деятельности органов местного самоуправления, отграничения сфер ведения государства и местного самоуправления как отдельных видов публичной власти [3].

Органы МСУ представляют собой низовое звено в системе организации публичной власти России. Ст. 132 Конституции РФ устанавливает, что органы МСУ могут наделяться федеральным законом,





законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Ст. 133 Конституции Российской Федерации предусматривает возможность компенсации органам МСУ дополнительных расходов, возникших в результате выполнения ими во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций. Таким образом, органы МСУ наделены собственными полномочиями по разрешению местных вопросов в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации», а также могут исполнять и отдельные государственные полномочия, которые им передаются в основном с регионального уровня управления законами субъектов Российской Федерации (например, Законом Челябинской области от 07.12.2005 № 430-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по социальной поддержке отдельных категорий граждан»).

Проблема ситуации в том, что финансовые возможности муниципалитетов в большинстве случаев не велики и не могут покрыть затраты органов МСУ, формирующиеся в результате исполнения ими и своих, и делегированных обязанностей. Причина - недостаточность источников и объемов средств формирования сбалансированного местного бюджета, проблемы с четкой правовой регламентацией бюджетных взаимоотношений (например, при создании одного муниципально-образовательного образования в границах другого, наличия большого количества мелких муниципальных образований различного уровня). Решением могло бы стать обеспечение устойчивого роста финансового наполнения местных бюджетов.

Изучая возможности экономического и социального развития муниципальных образований прослеживаются систематические проблемы. Органы МСУ играют значительную роль в реализации публичной политики региона, они призваны создавать условия для развития местной экономики, поддерживая предпринимательство, оказывая содействие инвестициям, создавая рабочие места. Эти вопросы всегда были и остаются финансово-затратными и недостаточно обеспеченными финансовыми средствами.

Ограниченные в средствах местных бюджетов, с которыми повсеместно сталкиваются органы МСУ в разных субъектах

Российской Федерации, имеют еще одну проблемную основу: неравномерное распределение финансовых ресурсов между регионами. Анализ практики формирования и исполнения местных бюджетов Свердловской области на 2023-2024 годы (в выборку из 94 муниципальных образований Свердловской области включен 21 населенный пункт), дает основания полагать, что несмотря на существенные различия между территориями, для всех характерна низкая доля собственных доходов в бюджете: наибольший удельный вес - от 65 до 71,7 процента - имеют безвозмездные поступления (преобладают субвенции), доля налоговых доходов - 27-33 процента, неналоговых - 1,3-2 процента [4]. Иерархия расходов тоже примерно одинаковая: наиболее затратная сфера - образование (от 47 до 63,4 процента), далее следует ЖКХ (7,8-14,7, причем больше всех остальных вынуждены вкладываться в эту сферу МО третьей группы), национальная экономика (6,8-8,3) [4]. Еще одним правовым барьером выступает недостаточная конкретизация статусов и разграничение компетенций органов публичной власти, что порой приводит к дублированию полномочий органов различного уровня, к конфликтам между ними и, как следствие, некачественному и неэффективному решению конкретных вопросов местного и государственного значения. Названные проблемы могут приводить к уменьшению финансирования органов МСУ из бюджетов более высоких уровней.

Наблюдается нехватка подготовленных кадров в органах МСУ. Привлечение на службу компетентных специалистов требует увеличения затрат бюджетов муниципальных образований. Существует необходимость совершенствования научно-обоснованных методик расчета сбалансированных затрат местных бюджетов, направляемых на содержания штата муниципальных органов.

В соответствии с ч.5 ст.19 Федерального закона №131-ФЗ финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы МСУ имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Но, практически повсеместно, этих финансовых

средств (направляемых из регионального бюджета и собственных) органам МСУ недостаточно. Например, содержание бюджета г. Екатеринбурга (практика города-миллионника с развитым налоговым потенциалом существенно отличается от остальных муниципалитетов области), показывает, что даже для г. Екатеринбурга самым значимым источником дохода были и остаются безвозмездные поступления - межбюджетные трансферты (54 процента). В условиях недостаточности собственных доходов местные бюджеты Свердловской области приходится формировать с дефицитом, для покрытия которого города первой группы помимо безвозмездных поступлений привлекают также банковские кредиты [4].

В формировании местных бюджетов и их исполнении представители финансовых управлений органов МСУ отмечают сходные проблемы с разделением их на финансовые, организационные и кадровые:

- финансовые: низкий удельный вес собственных доходов (налоговых и неналоговых) – 35 % от совокупных, т.е. наблюдается формирование проекта бюджета с дефицитом изначально [1, с. 37];

- организационные: большое количество взаимосвязей и многозадачность при разработке и согласовании проекта местного бюджета;

- кадровые: отсутствие необходимых специалистов.

Для возможности осуществлять полноценные субвенции с регионального бюджета в местные – сам региональный бюджет должен быть как минимум не дефицитным. Согласно Приказу Минфина России от 13 ноября 2023 г. № 504 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации», лишь 22 из 89 субъектов Российской Федерации не являются получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В этот перечень входят Республика Татарстан (Татарстан), Красноярский край, Белгородская область, Вологодская область, Иркутская область, Калужская область, Ленинградская область, Липецкая область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Самарская область, Сахалинская область, Свердловская область, Тульская область, Тюменская область, Челябинская область, Ярославская область, город федерального значения Москва, город федерального значения Санкт-Петербург,

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ. Соответственно, все прочие субъекты Российской Федерации, не включенные в перечень названных регионов, являются в той или иной степени дотационными и не могут в полной мере самостоятельно обеспечивать себя необходимым объемом финансовых ресурсов. Данная проблема является системной: за последние 25 лет общее соотношение регионов-доноров и дотационных регионов Российской Федерации менялось незначительно.

Причины обозначенного дисбаланса финансовой обеспеченности бюджетов зачастую кроются не в низком уровне экономического развития дотационных регионов, а в несовершенстве и асимметричности бюджетного законодательства в части распределения налоговых поступлений по различным уровням бюджетной системы с учетом того факта, что налоговые доходы являются наиболее важным источником поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации. Ст. 61.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации устанавливает, что пополнение местных бюджетов осуществляется за счет земельного налога, налога на имущество физических лиц и 15% от суммы налога на доходы физических лиц, пополнение региональных бюджетов - за счет транспортного налога, госпошлин, 85% от суммы налога на доходы физических лиц, 63% налога на профессиональный доход, а также 17 из 20 процентов налога на прибыль организаций. При этом наиболее производительные, значимые и существенные по своему объему налоги, такие как налог на добавленную стоимость, налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, часть налога на прибыль организаций пополняют федеральный бюджет. Значительная часть крупного бизнеса зарегистрирована в столице России и, соответственно их налоги направляются в бюджет одного конкретного субъекта Российской Федерации, что еще больше усугубляет проблемы региональных бюджетов. Таким образом, бюджеты муниципальных образований поставлены в финансовую зависимость от субвенций из региональных бюджетов, а наполнение региональных бюджетов во многом зависит от вливаний из федерального бюджета.

В Материалах Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации к заседанию на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения





реализации полномочий органов местного самоуправления» (2022 г.) отмечено, что положение большинства российских муниципалитетов всё ещё неблагоприятно. Средств местных бюджетов хватает лишь на исполнение текущих расходов, а не на долгосрочное и устойчивое развитие территорий [5]. В результате муниципалитеты не обеспечены достаточными финансовыми средствами и вынуждены работать в условиях кадровых и инфраструктурных ограничений [5].

Совокупность вышеуказанных факторов приводит к существенному уменьшению объема и снижению качества функций органов МСУ. Гарантии государства, установленные законодательными актами перед своими гражданами, при этом сохраняются, как сохраняется и налоговая нагрузка на отдельного налогоплательщика. У органов МСУ снижается мотивация совершенствования организационной деятельности, так как эффективность их работы напрямую не оказывает значительного влияния на тот объем финансовых ресурсов, который направляется им для решения задач в текущем и будущих периодах. Существующая система, при которой бюджетные организации для сохранения уровня своего финансирования в будущих периодах стремятся исполнить бюджет в соответствии с плановыми показателями вне зависимости от эффективности расходования денежных средств еще более усугубляет эту проблему.

Предлагаем два варианта совершенствования работы органов МСУ и возможностей формирования региональных бюджетов и местных бюджетов.

Первый вариант предполагает децентрализацию публичного управления, которая приводит к тому, что между органами государственного управления и органами местного самоуправления происходит перераспределение прав в направлении расширения роли последних [2, с. 206]

Рассматривая предложения по первому варианту, следует отметить, что до 2009 г. в России действовал Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126-ФЗ, которым определялись основные принципы организации, источники формирования и направления использования финансовых ресурсов органов МСУ, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях, взаимоотношения органов МСУ с финансовыми институтами региона, а также гарантии финансовых прав органов

МСУ. Предлагаем вернуться к практике регулирования финансовых отношений с органами МСУ отдельным федеральным законом, например, «О бюджетной политике субъектов Российской Федерации», который кроме установления четкой системы формирования бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов, предусматривал бы расширенный список источников пополнения названных бюджетов. В качестве одного из примеров таких источников возможно предложить изменение модели распределения налога на добавленную стоимость, а также налога на добычу полезных ископаемых, установив обязательную часть отчислений от этих налогов, направляемую в бюджеты регионального и местных уровней.

Второй вариант – централизация управления. В России, наблюдаются тенденции уменьшения уровней муниципальных образований и количества муниципальных органов. Проявляется дисбаланс: с одной стороны, прослеживаются функции местного правотворчества в лице муниципальных представительных органов, с другой стороны, исполнительные органы МСУ (администрации) – выполняют в основном делегированные функции государства за счет субвенций бюджетов регионального и федерального уровней, направляемых в местные бюджеты. Возникает вопрос: «Насколько необходимы муниципальные администрации как независимые негосударственные публичные органы управления?» Возможно логичным было бы преобразовать местные исполнительные органы в государственные, передав действительно необходимые их службы в состав органов исполнительной власти субъекта РФ. Примером организации централизованного управления территориями может служить модель управления, сложившаяся в Республике Беларусь. В которой основное звено системы управления – это районные и городские администрации (райисполкомы и горисполкомы), представляющие собой классические органы исполнительной власти с государственными служащими в штате, с финансовым содержанием из средств соответствующего областного бюджета (бюджеты, аналогичные бюджетам субъектов РФ). При внедрении такой модели в России решились бы проблемы: 1) с количеством исполнительных органов (администраций); 2) с количеством государственных служащих местного уровня; 3) со статусом муниципальных служащих, которые превратились бы в государственных гражданских служащих; 4) с проблемами взаимо-

отношений между органами исполнительной власти субъекта РФ и органами МСУ. Решением проблемы в данной ситуации предлагается принятие Федерального закона «О местном управлении в Российской Федерации», который заложил бы базу организационной и функциональной перестройки публичных органов, с их строгой и оптимальной структурой и

численностью, упорядоченным финансированием. Бюджет региона на этапе своего формирования имел бы реальную и сбалансированную картину доходной и расходной частей.

Данные предложения направлены на уменьшение количества дотационных субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Качанова Е.А Тренды и лучшие практики формирования и исполнения бюджетов муниципальных образований в условиях неопределенности (кейс Свердловской области) // Муниципалитет: экономика и управление. 2023. № 1 (42), С. 33-40.
2. Хайретдинов, Ф. Ф. Независимость органов местного самоуправления как основа местного самоуправления // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 11-4 (62). С. 206-209.
3. Худoley К.М. Проблемные вопросы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2010. № 4 (10) [Электрон. ресурс]: URL: <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/vypusk-4-10-2010/7-2010-12-01-13-31-58/-4-10-2010/179-problemnye-voprosy-osushchestvleniya-organami-mestnogo-samoupravleniya-otdelnyx-gosudarstvennykh-polnomochij-na-primere-permskogo-kрая> (дата обращения 20.04.2024).
4. Анализ бюджетов показал низкую самостоятельность муниципалитетов Урала // Российская газета от 10.04.2024 [Электрон. ресурс]: URL: <https://rg.ru/2024/04/10/reg-urfo/biudzh-et-vyzhivaniia-ili-biudzh-et-razvitiia.html> (дата обращения 21.04.2024).
5. Материалы к заседанию на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления» // Совет по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Москва. 2022. С. 2 [Электрон. ресурс]: URL: <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBwYjx6dRDc3cQmcYQMVoy.pdf> (дата обращения 26.04.2024).

References

1. Kachanova E.A. Trendy i luchshie praktiki formirovaniya i ispolneniya byudzh-etov municipal'nyh obrazovaniy v usloviyah neopredelennosti (kejs Sverdlovskoy oblasti) // Municipalitet: ekonomika i upravlenie. 2023. № 1 (42), S. 33-40.
2. Khayretdinov, F. F. Nezavisimost' organov mestnogo samoupravleniya kak osnova mestnogo samoupravleniya // Mezhdunarodnyy zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk. 2021. №. 11-4 (62). S. 206-209.
3. Khudoley K.M. Problemnye voprosy osushchestvleniya organami mestnogo samoupravleniya otdel'nykh gosudarstvennykh polnomochij (na primere Permskogo kraja) // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2010. № 4 (10) [Elektron. resurs]: URL: <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/vypusk-4-10-2010/7-2010-12-01-13-31-58/-4-10-2010/179-problemnye-voprosy-osushchestvleniya-organami-mestnogo-samoupravleniya-otdelnyx-gosudarstvennykh-polnomochij-na-primere-permskogo-kрая> (data obrashcheniya 20.04.2024).
4. Analiz byudzh-etov pokazal nizkuyu samostoyatel'nost' municipalitetov Urala // Rossijskaya gazeta ot 10.04.2024 [Elektron. resurs]: URL: <https://rg.ru/2024/04/10/reg-urfo/biudzh-et-vyzhivaniia-ili-biudzh-et-razvitiia.html> (data obrashcheniya 21.04.2024).
5. Materialy k zasedaniyu na temu «Aktual'nye voprosy finansovogo obespecheniya realizacii polnomochij organov mestnogo samoupravleniya» // Sovet po mestnomu samoupravleniyu pri Sovete Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii. Moskva. 2022. S. 2 [Elektron. resurs]: URL: <http://council.gov.ru/media/files/AAP0o0U2nVGBwYjx6dRDc3cQmcYQMVoy.pdf> (data obrashcheniya 26.04.2024).

СМАШНИКОВА Татьяна Борисовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: tat-sma@mail.ru



СТЕПАНОВ Андрей Игоревич, аспирант, Челябинский государственный университет. 454001, г. Челябинск, ул. Бр. Кашириных, 129. E-mail: 331208@mail.ru

SMASHNIKOVA Tatiana Borisovna, Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. them. IN AND. Lenin, 76. E-mail: tat-sma@mail.ru

STEPANOV Andrey Igorevich, postgraduate student, Chelyabinsk State University. 454001, Chelyabinsk, Kashirinykh Br. St., 129. E-mail: 331208@mail.ru

