

УДК 332.1

ИЗМЕНЕНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Т.В. Сумская

Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН
E-mail: stv@ieie.nsc.ru

Проанализированы основные федеральные законы, оказывающие существенное влияние на деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации. Отмечено, что по-прежнему игнорируются многие назревшие проблемы местного самоуправления в России, включая фискальную автономию местных органов власти; механизм финансовой помощи местным бюджетам; финансирование расходов, переданных на местный уровень федеральным и региональным законодательством; разделение собственности (муниципальной и региональной); процедуру муниципального банкротства. Выявлены проблемы, возникающие в процессе реализации реформы местного самоуправления.

Ключевые слова: законодательство о местном самоуправлении, финансовая база местного самоуправления, доходы и расходы местных бюджетов, реформа местного самоуправления.

CHANGES IN BUDGET LAW: PROBLEMS OF LOCAL BUDGET BALANCE

T.V. Sumskaya

Institute of Economics and Industrial Engineering
of the Siberian Branch of the RAS
E-mail: stv@ieie.nsc.ru

The main federal laws that have a significant impact on the activities of local self-government in the Russian Federation were analyzed. The author notes, that the law continues to ignore many of the pressing problems of the local self-government in Russia, including fiscal autonomy of local authorities; mechanism for financial support of local budgets, financing costs transferred to the local level by federal and regional legislation; separation of ownership (municipal and regional); municipal bankruptcy procedure. The problems arising in the implementation of local government reform were identified.

Key words: legislation on local government, the financial basis of local self-government, revenues and expenditures of local budgets, local government reform.

К числу основных факторов, оказывающих влияние на формирование сбалансированных бюджетов, относится, в частности, характер соответствующей правовой базы, регулирующей механизмы обеспечения сбалансированности и устанавливающей права и полномочия в области бюджетного процесса на региональном и местном уровнях власти. При этом эффективность достижения бюджетной сбалансированности во многом зависит от самостоятельности соответствующих уровней власти в формировании бюджетов. Иначе вся тяжесть обеспечения сбалансированных бюджетов всех уровней ляжет на плечи федерального центра.

Законодательство в области регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации постоянно развивается и совершенствуется, однако проблема финансового обеспечения местного самоуправления пока не находит адекватного решения, прежде всего, с позиций формирования налоговой базы доходной части местных бюджетов. Принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131) определил новое поле муниципального развития. К числу положительных сторон нового Закона можно, в частности, отнести предусмотренное им четкое разграничение полномочий разных уровней власти, предложенные пути решения проблемы не финансируемых мандатов, возложенных на органы местного самоуправления. Кроме того, Закон содержит положения (п. 3 ст. 18), в соответствии с которыми установление объема расходов, осуществляемых за счет средств местных бюджетов, является прерогативой местных властей. Важно отметить, что Закон увязывает порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ст. 19) и порядок расчета субвенций на их исполнение, а также содержит перечень имущества, необходимого для исполнения полномочий.

Более того, в Законе прописаны направления укрепления экономической основы местного самоуправления как в части имущественного комплекса, так и в части гарантий муниципальным образованиям по формированию местных бюджетов и инструментов муниципального социально-экономического развития. Закрепляется также самостоятельность в формировании программ и планов социально-экономического развития и местных бюджетов, возможность осуществления муниципальных заимствований и межмуниципального сотрудничества, собственная доходная база муниципальных образований в виде местных налогов и доли регулируемых налогов.

Однако Закон по-прежнему игнорирует многие назревшие проблемы местного самоуправления в России, включая фискальную автономию местных органов власти; механизм финансовой помощи местным бюджетам; финансирование расходов, переданных на местный уровень федеральным и региональным законодательством; разделение собственности (муниципальной и региональной); процедуру муниципального банкротства. Приведем краткие комментарии по поводу названных проблем.

Принципиально важным вопросом функционирования местного самоуправления является порядок формирования доходной части местных бюджетов, от чего зависит создание устойчивой финансовой базы, необходимой для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий. Законом введены новые условия формирования доходной и расходной части местных бюджетов, а также новые усложняющие механизмы межбюджетных отношений. Если до введения нового Закона доходы местных бюджетов подразделялись на собственные и регулирующие, то современная их классификация предусматривает выделение собственных доходов и субвенций, предоставляемых на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, передаваемых им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

При этом структура собственных доходов местных бюджетов после принятия ФЗ № 131 претерпела заметные изменения. К их числу теперь

относятся не только закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе доходы от местных налогов и сборов, отчисления от федеральных налогов и сборов, собственные неналоговые доходы, но и доходы, возможность поступления которых предопределяется решениями органов государственной власти субъектов Федерации: средства финансовой помощи и отчисления от региональных налогов и сборов.

Принятие подобной структуры обусловлено тем, что средства, переданные в бюджет на безвозмездной и безвозвратной основе, становятся собственностью территориальных образований соответствующего уровня. Однако новые принципы формирования доходной части местных бюджетов оставляют в тени проблему их зависимости от бюджетов вышестоящих уровней, искажают картину дотационности и числа дотационных бюджетов.

Необходимо отметить, что новый подход, предусматривающий формирование местного самоуправления на основе наделения его государственными полномочиями и даже при условии выделения ему средств, достаточных для выполнения этих полномочий, противоречит смыслу и принципам местного самоуправления, т.е. возможности выбора самим местным сообществом функций, необходимых для его развития и в его интересах. Конечно, наделение полномочиями сверху возможно и даже необходимо, но ни в коем случае ни как конституцирующая обязанность местного самоуправления. Такие полномочия следует оговаривать на паритетных началах. Вызывает сомнение правомерность устанавливаемого новым Законом наказания за ненадлежащее осуществление государственных полномочий местными органами власти. Для таких случаев Законом предусмотрен роспуск представительного органа или отрешение от должности главы муниципального образования независимо от того, как они решали вопросы местного значения. Тем самым осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления, по сути, поставлено выше выполнения ими тех функций, ради которых они создавались.

Другая насущная проблема местного самоуправления – это построение системы выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов. Вариант, предусмотренный в Законе, слишком громоздкий и сложный, что может усилить «непрозрачность» местных бюджетов и создать дополнительные возможности для нецелевого использования бюджетных средств. Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений предлагается осуществлять за счет формирования в бюджете субъекта РФ регионального фонда финансовой поддержки поселений, дотации из которого распределяются между бюджетами поселений по подушевому принципу. В дополнение к данному фонду предусматривается создание районных фондов финансовой поддержки поселений. Дотации из данных фондов должны предоставляться поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности поселений данного муниципального района. При этом расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя. На основе аналогичного механизма устанавливается выравнивание бюджетной обеспеченности муни-

ципальных районов (городских округов) путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Было бы целесообразнее использовать двухступенчатый механизм финансовой помощи местным бюджетам, при котором регионы выравнивают бюджетную обеспеченность муниципальных районов и городских округов, а муниципальные районы – городских и сельских поселений.

Новым Законом субъектам Федерации предоставлено право устанавливать границы муниципальных образований в соответствии с их собственным представлением об экономической целесообразности развития территории. В результате ряд городов, ранее имевших статус городов регионального значения, при формировании новой территориальной организации местного самоуправления не получил статус городских округов, что лишило их части полномочий и, соответственно, возможности самостоятельного экономического развития и привлечения инвестиций. Ущемление интересов подобных городов приводит к серьезным конфликтам в регионах, что было вполне ожидаемо, так как понижение статуса до городских поселений сделало их по набору полномочий равными сельским поселениям. В число таких городов вошли более 100 городов, имевших статус городов регионального значения, в том числе Приозерск, Гатчина, Шелехов, Ангарск и др. Аргументация подобных решений властями субъектов Федерации как мера, необходимая для финансового укрепления экономически слабых сельских районов, не представляется убедительной.

В течение трех лет после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в него вносились многочисленные поправки¹. Поправки, принятые в сентябре 2005 г. в ФЗ № 131, установили переходный период до 1 января 2009 г. Однако положения указанного Федерального закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов, вновь созданных поселений, должны были применяться 1 января 2006 г. Что касается вновь созданных поселений, то порядок решения ими вопросов местного значения на протяжении переходного периода должен ежегодно определяться законами субъекта Федерации. Это означает, что вопросы местного значения вновь созданных городских и сельских поселений частично или даже полностью могут передаваться муниципальным районам. При этом допускается зачисление доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный и налог на имущество физических лиц), в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений могут входить в состав бюджета муниципального района, т.е. финансирование поселений может осуществляться по смете [5].

В связи с вступлением в силу с 1 января 2005 г. Федерального закона № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах», устанавливающие виды налогов и сборов в РФ, а также специальные налоговые режимы.

¹ С 2004 по 2006 г. 25 федеральными законами были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Устанавливается 10 видов федеральных налогов: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на доходы физических лиц, единый социальный налог, налог на прибыль организаций, налог на добычу полезных ископаемых, налог на наследование или дарение, водный налог, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов, и государственная пошлина. К региональным налогам отнесены налог на имущество организаций, налог на игорный бизнес и транспортный налог. К местным налогам относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Таким образом, в систему налогов и сборов в РФ более не включаются таможенные пошлины и сборы, платежи за пользование лесным фондом, платежи за негативное воздействие на окружающую среду, регулируемые специальными федеральными законами.

Изменяется бюджетное распределение ставки по налогу на прибыль. Теперь необходимо 6,5 % зачислять в федеральный бюджет и 17,5 % в бюджеты субъектов РФ, в местные бюджеты зачисление налога на прибыль не предусматривается. Также устанавливается, что ставка налога на прибыль может быть понижена для отдельных категорий налогоплательщиков. При этом указанная налоговая ставка не может быть ниже 13,5 % (ранее – не ниже 13 %).

Вводятся специальные налоговые режимы, к которым относятся:

- 1) система налогообложения для сельскохозяйственных производителей (единый сельскохозяйственный налог);
- 2) упрощенная система налогообложения;
- 3) система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- 4) система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции.

В сторону увеличения меняется структура расходов региональных бюджетов. На региональный уровень переданы обеспечение социальных гарантий отдельным категориям граждан: ветеранам труда, труженикам тыла, реабилитированным, пособия на детей. На уровень субъекта РФ относятся финансирование средних специальных учебных заведений и учреждений профессионального технического образования.

Согласно Федеральному закону № 120-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», вступившему в силу с 1 января 2005 г. исключается указание на наличие трех уровней бюджетной системы Российской Федерации, предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней (типов) – муниципальных районов и поселений.

Наряду с уточнением определений ряда принципов бюджетной системы Российской Федерации, вводится новый принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, запрещающий установление индивидуальных, не соответствующих Кодексу взаимоотношений между органами власти разных уровней при осуществлении бюджетного процесса. Кроме того, устанавливаются единые принципы и механизмы предоставления трансфертов бюджетам других уровней из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и

местных бюджетов. Введена новая глава, регулирующая статус и функции временной финансовой администрации. Введение временной финансовой администрации производится на срок до одного года решением арбитражного суда в случае, если просроченная задолженность субъекта Российской Федерации (муниципального образования) превышает 30 % собственных доходов соответствующего бюджета. Определены понятие и состав указанной задолженности, а также установлены функции и полномочия временной финансовой администрации.

Необходимо отметить, что расчетная бюджетная обеспеченность муниципального образования определяется соотношением налоговых доходов в расчете на одного жителя. Но по существу это скорее налоговая обеспеченность, поскольку за основу берутся налоговые доходы в расчете на одного жителя. Бюджетную обеспеченность правомернее было бы определять, учитывая все подушевые доходы муниципалитетов, за исключением безвозмездных перечислений из других бюджетов.

В соответствии с законом устанавливаются следующие принципы разграничения доходных источников бюджетов:

- отнесение к собственным доходам всех доходов бюджета, кроме субвенций, т.е. и финансовой помощи;
- преобразование регулирующих доходов в закрепленные доходы;
- отказ от расщепления региональных и местных налогов федеральными законами;
- установление единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты субъектов РФ (в местные бюджеты);
- установление возможности дифференциации нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты.

К местным налогам (налогам поселений) отнесены – налог на имущество физических лиц и земельный налог, которые в полном объеме будут зачисляться в местные бюджеты, а к местным налогам (налогам муниципальных районов) – налог на имущество физических лиц и земельный налог, взимаемые на межселенных территориях.

Необходимо отметить, что субъект РФ самостоятельно решает, какую часть он передает в виде дополнительных налоговых отчислений, а какую часть в виде межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований. Это право может быть реализовано установлением единых дополнительных нормативов бюджетам всех типов муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов) либо для отдельных их типов, например, для муниципальных районов и городских округов или для поселений и городских округов.

В соответствии с бюджетной реформой субъектам Федерации предоставлено право передавать местным бюджетам дополнительно часть любого налога, подлежащего зачислению в региональный бюджет по единым нормативам на постоянной основе (т.е. без ограничения срока), но эта возможность не получила широкого распространения. Регионы отдадут предпочтение традиционным дотационным формам межбюджетного регулирования или замещающим их нормативам налоговых отчислений, которые

фиксируются только на один бюджетный год. Данный подход вполне объясним. Преимущественная ориентация на единые нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации, не учитывает значительной дифференциации экономического и налогового потенциала муниципалитетов, а также налоговой базы по передаваемым налогам. В результате при передаче доходных источников насыщение местных бюджетов одних территорий приводит к перенасыщению бюджетов других.

Нельзя не отметить еще один важный закон, вступивший в силу с 1 января 2005 г., а именно «О внесении изменений и дополнений 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) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 122-ФЗ, который беспрецедентен как по объему, так и по количеству скорректированных законодательных актов.

Согласно данному закону внесены изменения в 153 федеральных закона, полностью или частично отменены еще 111 законодательных актов, т.е. всего было изменено или отменено 264 законодательных акта. Изменения направлены на пересмотр федерального законодательства в части, касающейся разграничения полномочий между органами власти различных уровней и их финансового обеспечения. В частности, в отношении граждан, социальная поддержка которых отнесена к полномочиям федеральных органов государственной власти, законом установлена замена основной части натуральных льгот (за исключением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг) ежемесячными денежными компенсациями.

В сфере социальной политики к вопросам местного значения отнесены: обеспечение малоимущих граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями; опека и попечительство. Все остальные полномочия по социальной политике и социальной поддержке граждан могут осуществляться органами местного самоуправления либо за счет субвенций в случае наделения их соответствующими государственными полномочиями, либо в инициативном порядке при наличии собственных средств и в случаях, непосредственно предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг в соответствии со стандартами, установленными законами субъектов Российской Федерации.

В целях адаптации всех уровней власти к новой системе межбюджетных отношений в условиях реформы местного самоуправления Федеральным законом № 198-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных

отношений» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.12.2005 г. на переходный период 2006–2008 гг. значительно расширены права органов государственной власти субъектов РФ в части межбюджетного регулирования. Так, субъектам РФ предоставлено право заменять по согласованию с муниципальными образованиями дотации из региональных фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов) дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений не только от налога на доходы физических лиц, но и от любых других федеральных, региональных налогов и сборов, поступающих в региональный бюджет на срок не менее одного года (ст. 137 и 138 БК РФ). Законом № 198-ФЗ на переходный период 2006–2008 гг. были расширены возможности субъектов РФ по применению механизма «отрицательного трансферта» путем снижения порога при его применении с 2-кратного превышения налоговых доходов до уровня 1,3 в среднем по субъекту РФ [2].

Дальнейшее изменение бюджетного законодательства коснулось и концепции муниципальной реформы (Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»). Одно из таких изменений относится к разграничению вопросов местного значения и переданных государственных полномочий с точки зрения источников финансирования, которое по замыслу реформы местного самоуправления должно носить достаточно жесткий характер. Закон № 199-ФЗ расширил полномочия муниципальных образований, предоставив им право в инициативном порядке исполнять и не переданные им государственные полномочия, в том числе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Таким образом, ФЗ № 199 вводит добровольные полномочия, не гарантирующие населению получения социальных благ, поскольку их осуществление полностью зависит от воли субъектов РФ и от наличия у них финансовых ресурсов.

Другое изменение, внесенное Законом № 199-ФЗ, касается положения о четком разграничении вопросов местного значения между двумя уровнями муниципальных образований – муниципальными районами и поселениями. Хотя это положение в Законе сохранено, однако потеряна четкость такого разграничения, так как в большинстве вопросов местного значения четко разграничить полномочия между районом и поселением становится невозможным.

Отсутствие четкости в разграничении полномочий между разными уровнями муниципальных образований порождает и неопределенность в вопросах разграничения имущества между ними. Непоследовательность взаимосвязи полномочий и собственности проявляется и в том, что перечень объектов собственности, которые могут принадлежать муниципальным образованиям в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ, не расширен в соответствии с новыми вопросами местного значения, включенными в компетенцию муниципальных районов и поселений Законом № 199-ФЗ.

В целом изменения, внесенные Законом № 199-ФЗ в концепцию муниципальной реформы, не поддаются однозначной трактовке. С одной стороны, они вытекают из потребностей практики, позволяя смягчать те очевидные противоречия и несообразности, которые породил Закон № 131-ФЗ. Однако, с другой стороны, они сделали существенный шаг к замене последовательно реализуемой концепции, концептуально не выверенными шагами, что может лишь осложнить проведение реформы в дальнейшем [5].

Принятая в 2007 г. новая редакция Бюджетного кодекса (Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации» № 63-ФЗ от 26.04.2007) нацелена на усиление эффективности управления финансами на региональном и местном уровнях. Впервые законодательно было установлено понятие «публично-правового образования». Введен целый ряд новшеств в бюджетный процесс. В частности, предусмотрена организация работы над бюджетом на основе расходных обязательств властей субъектов РФ и муниципальных образований, а также введено требование разработки бюджетов всех уровней на период 3 года. При этом формирование бюджетов ориентировано на новую методологию разработки, принятия и исполнения бюджета, предполагающую переход к среднесрочному бюджетному планированию и к системе бюджетирования, ориентированного на результат.

Особенностью новой редакции Бюджетного кодекса является введение новых принципов бюджетной системы, изменение названий и содержания ряда действующих принципов, а также исключение некоторых, ранее декларируемых принципов. Так, к числу новых относятся принципы подведомственности расходов бюджетов и единства кассы. Претерпел, на наш взгляд, не лучшее изменение принцип адресности и целевого характера использования бюджетных средств, в толковании которого не содержится требование, согласно которому любые действия, приводящие к нарушению адресности предусмотренных бюджетом средств либо к направлению их на цели, не обозначенные в бюджете при выделении конкретных сумм средств, являются нарушением бюджетного законодательства РФ. Новая редакция Бюджетного кодекса не содержит принципа сбалансированности бюджетов РФ. Представляется, что данный принцип исключительно важен для формирования бюджетов всех уровней, прежде всего местных.

Таким образом, правовая база, определяющая порядок и механизмы достижения сбалансированности бюджета, по-прежнему остается неудовлетворительной. Одной из важнейших проблем, ждущей своего решения, является слабость доходной базы местных бюджетов, что не позволяет на уровне муниципалитетов эффективно выполнять функции по развитию территорий.

Сложившаяся ситуация в определенной мере связана с расплывчатой формулировкой принципа разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, составляющего содержание ст. 30 Бюджетного кодекса РФ. В ней говорится, что данный принцип означает закрепление, в частности, доходов за тем или иным бюджетом в соответствии

с законодательством РФ, при этом не конкретизируются ни критерии, в соответствии с которыми должно производиться закрепление доходов, ни период, на который данный доход должен закрепляться за бюджетом. В результате разграничение доходов между бюджетами решается в пользу федерального уровня, закрепившего за собой все значимые налоги, а субъекты РФ и муниципалитеты лишены реальной самостоятельности, что не способствует развитию местной инициативы, порождает финансовое иждивенчество, а в итоге – наносит вред и федеральным интересам [4].

В реальных условиях сегодняшнего дня преобладающая часть субъектов РФ не в состоянии реализовать продекларированное в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ «Принцип самостоятельности бюджетов» – право «самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов», поскольку достижение сбалансированности между расходами бюджета и источниками их финансирования зависит в основном от объема средств, передаваемых в территориальные бюджеты в виде межбюджетных трансфертов; огромная величина (не только абсолютная, но и относительная) субсидий и субвенций, выделяемых из федерального бюджета на четко указанные цели, приводит к тому, что декларируемое в ст. 31 право «самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов» субъектами РФ и муниципальными образованиями не может быть полностью реализовано. Кроме того, в ст. 31 Бюджетного кодекса РФ отсутствует законодательная гарантия на судебную защиту самостоятельности региональных бюджетов, без чего этот принцип не может быть полностью реализован из-за столкновения интересов разных уровней власти.

Следует заметить, что принцип самостоятельности бюджетов вошел в бюджетное законодательство РФ в 90-е гг. XX в., т.е. в период начального этапа его формирования, так же как и связанное с названным принципом понятие «собственные доходы бюджета». В последующем содержание данного понятия и его состав претерпевали изменения, в результате которых к настоящему времени собственные доходы включают не только источники, закрепленные за конкретными видами бюджетов на долгосрочной основе, но и доходы, поступающие в бюджет в порядке бюджетного регулирования и ежегодно изменяемые. В результате собственные доходы в настоящее время охватывают все виды поступлений, кроме субвенций. Очевидно, что при таких условиях собственные доходы не в состоянии служить инструментом, обеспечивающим самостоятельность бюджетов.

Оценивая содержание ст. 47 Бюджетного кодекса РФ «Собственные доходы бюджетов», следует подчеркнуть, что в ней приведен лишь перечень доходов, включенных в понятие «собственные доходы бюджетов», но не дается ни определения самого понятия, ни тех классификационных признаков, в соответствии с которыми тот или иной доход может быть включен в состав собственных доходов бюджета. Таким образом, в статье не раскрывается экономическое содержание собственных доходов; они лишь рассматриваются с позиции собственника, которым является публично правовое (государственное или муниципальное) образование в лице соответствующего субъекта власти [4].

В то же время с позиций законодательных норм среди доходов территориальных бюджетов можно выделить, во-первых, действительно соб-

ственные – это те, которые закреплены за конкретными видами бюджетов Налоговым и Бюджетным кодексами и поступают в соответствующие бюджеты полностью или частично на постоянной основе, и, во-вторых, доходы, поступающие в территориальные бюджеты в порядке перераспределения в виде межбюджетных трансфертов или частично заменяющих их дополнительных процентных отчислений (по единым или дифференцированным ставкам) от налога на доходы физических лиц. Именно эта, вторая, часть доходов отличается от первой по своему экономическому содержанию, поэтому качественная характеристика данных доходов должна быть иной.

Негативной тенденцией в правовом регулировании бюджетных правоотношений является установление более жестких требований и ограничений по отношению к муниципальным образованиям по сравнению с субъектами Федерации, тогда как эти нормы должны быть идентичны ввиду равенства бюджетных прав органов местного самоуправления муниципальных образований и органов государственной власти субъектов Федерации. Так, в новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрены дополнительные условия предоставления межбюджетных трансфертов для дотационных и высокодотационных муниципальных образований – вводится не две, как для субъектов Федерации, а три ступени ограничений в зависимости от доли получаемых межбюджетных трансфертов. Кроме того, к муниципальным образованиям, у которых доля межбюджетных трансфертов в течение двух из трех последних финансовых лет в собственных доходах превышает 10 %, применяются дополнительные ограничения по объему расходов на оплату труда муниципальных служащих и содержание органов власти, тогда как по отношению к субъектам Федерации эта доля составляет 20 % [3].

Кроме отмеченных изменений в бюджетном законодательстве, произошли также небольшие изменения в формировании местных бюджетов, касающиеся ряда налоговых доходов или налоговых льгот.

В частности, в 2012 г. был принят закон о зачислении с 1 января 2013 г. 100 % налога, взимаемого в виде стоимости патента, в бюджеты муниципальных районов и городских округов. До 50 % повышены нормативы отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов (в бюджеты городских округов до 100 % доходов). Также с 2013 г. суммы штрафов за несоблюдение правовых актов органов местного самоуправления в полном объеме будут перечисляться в муниципальные бюджеты. Отчисления в бюджеты муниципальных образований от платы за негативное воздействие на окружающую среду увеличатся с 40 до 50 %. С 2014 г. в полном объеме в бюджеты городских округов будут поступать доходы от арендной платы за находящиеся в их границах земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Также с 2014 г. в местные бюджеты перейдут отчисления от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла. Одновременно отменяются некоторые льготы по земельному налогу, установленные федеральным законодательством. В число объектов обложения земельным налогом теперь включены ограниченные в обороте земельные участки, предназначенные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд [1].

В ближайшем будущем ожидается также отмена ряда льгот по земельному налогу, установленных федеральным законодательством на земельные участки, предназначенные для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд.

Всего, по оценкам Счетной палаты РФ, различные льготы «изымают» из региональных и местных бюджетов примерно 0,5 трлн руб. доходов (чуть менее 10 % всех доходов целом), причем 60 % этих льгот установлены федеральным законодательством, т.е. не могут считаться носителями неких стимулирующих функций регионального и/или местного характера [1].

Таким образом, подводя итоги произошедших изменений в межбюджетных отношениях можно констатировать, что в сфере регулирования местного самоуправления по-прежнему сохраняется ряд проблем, к числу которых можно отнести следующие:

- сохранение значительных диспропорций в разграничении финансовых полномочий между центром, регионами и муниципалитетами;
- переложение на поселенческие муниципальные образования непосильных для них обязательств;
- сокращение самостоятельности органов местного самоуправления в расходовании бюджетных средств;
- неизбежный и болезненный процесс передела собственности между региональными властями и двумя уровнями местного самоуправления;
- централизация доходных источников субнационального уровня в бюджете субъекта РФ;
- снижение возможностей выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в связи с возросшим объемом целевых трансфертов, передаваемых во все местные бюджеты, независимо от уровня их финансового благосостояния;
- усиление иждивенческих настроений руководителей органов местного самоуправления;
- опасность необоснованного временного лишения органов местного самоуправления своих полномочий;
- возложение на муниципальные районы ответственности за межселенные территории, находящиеся в малонаселенных и труднодоступных местностях;
- невозможность придания статуса городского округа городам, на территории которых находится социальная инфраструктура, обслуживающая население района;
- усложнение и унификация механизма распределения финансовой помощи муниципальным образованиям;
- проблема нехватки квалифицированных кадров, необходимых для исполнения возложенных на поселенческие муниципальные образования вопросов местного значения, а также для ведения соответствующей бюджетной отчетности;
- возможно необоснованное возрастание численности муниципальных служащих, рост расходов на муниципальное управление при формировании двух уровней местного самоуправления;
- формирование ситуации, когда за реализацию многих социальных полномочий не несет ответственности ни один из уровней власти.

Литература

1. Бухвальд Е.М. Инновационное развитие регионов: роль децентрализации полномочий // Пространственная экономика. 2013. № 1. С. 55–71.
2. Карчевская С.А. Реформа местного самоуправления: налоговый аспект // Финансы. 2007. № 12. С. 7–11.
3. Пронина Л.И. Местное самоуправление в условиях среднесрочного финансового планирования // Финансы. 2007. № 5. С. 16–20.
4. Родионова В.М. Сбалансированность бюджетов: теоретический и правовой аспекты // Финансы. 2012. № 4. С. 54–60.
5. Сидорова Е.Н., Татаркин Д.А. Финансовый потенциал повышения конкурентоспособности муниципальных образований // Экономика региона. 2007. № 4. С. 68–84.

Bibliography

1. Buhval'd E.M. Innovacionnoe razvitie regionov: rol' decentralizacii polnomochij // Prostranstvennaja jekonomika. 2013. № 1. P. 55–71.
2. Karchevskaja S.A. Reforma mestnogo samoupravlenija: nalogovyj aspekt // Finansy. 2007. № 12. P. 7–11.
3. Pronina L.I. Mestnoe samoupravlenie v uslovijah srednesrochnogo finansovogo planirovanija // Finansy. 2007. № 5. P. 16–20.
4. Rodionova V.M. Sbalansirovannost' bjudzhetov: teoreticheskij i pravovoj aspekty // Finansy. 2012. № 4. P. 54–60.
5. Sidorova E.N., Tatarkin D.A. Finansovyy potencial povyshenija konkurentosposobnosti municipal'nyh obrazovanij // Jekonomika regiona. 2007. № 4. P. 68–84.