

## Проблемы формирования местных бюджетов и муниципальной собственности

*В начале текущего года опубликован доклад «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации», подготовленный под руководством д.э.н. С.Д. Валентей и д.ю.н. Т.Я. Хабриевой коллективом авторов: к.э.н. Е.И. Александрова, д.ю.н., проф. Л.В. Андриченко, д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.ю.н., проф. В.И. Васильев, к.ю.н. В.И. Лафитский, д.э.н., проф. Л.Н. Лыкова, к.э.н. А.В. Одинцова. В докладе предпринята одна из первых в отечественной науке попыток осуществить системный анализ результатов начального этапа муниципальной реформы. Предложены механизмы повышения ее результативности. Аргументируется необходимость более широкого концептуального обоснования данной реформы. Ниже публикуется с согласия авторов один из разделов доклада.*

*Местное самоуправление, бюджетный процесс в системе местных финансов, формирование муниципальной собственности.*



**Сергей Дмитриевич  
ВАЛЕНТЕЙ**  
доктор экономических наук,  
профессор,  
руководитель Центра  
экономики федеративных  
отношений Института  
экономики РАН



**Талия Ярулловна  
ХАБРИЕВА**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ, директор Института  
законодательства и  
сравнительного правоведения  
при Правительстве РФ

Наряду с бюджетными ресурсами, экономическую основу развития местного самоуправления составляет институт муниципальной собственности. Однако именно в рамках **бюджетного процесса** (т. е. в системе местных финансов) на местах определяется способность органов местного самоуправления удовлетворять потребности населения, а также участвовать в хозяйственном развитии территорий<sup>1</sup>.

Поэтому анализ бюджетного процесса является, по нашему мнению, центральным при оценке результативности первого этапа муниципальной реформы.

В отличие от практики, которая существовала до 2003 года, Федеральный закон №131-ФЗ устанавливает, что субъекты Российской Федерации фактически имеют не только два уровня местного самоуправления, но и, соответственно, **два уровня**

*местных бюджетов*, где каждое муниципальное образование должно формировать свой полноценный бюджет.

В первоначальной редакции Закона была предпринята попытка жесткого разделения собственных расходных полномочий муниципального района и входящих в его состав поселений, а также возможных отдельных государственных полномочий, которые могут быть переданы для исполнения органам местного самоуправления федеральными и региональными органами государственной власти. Законодательно были определены и порядок исполнения, и источники финансирования отдельных государственных полномочий, которые заложили правовые условия преодоления практики «нефинансируемых мандатов». Однако, начиная с 2004 г., федеральный

законодатель отходит от концепции четкого разграничения полномочий и ответственности между уровнями публичной власти. В результате принятия ряда федеральных законов *существенно расширяется перечень вопросов* местного значения как поселений, так и муниципальных районов *без закрепления достаточных налоговых доходов*. Положениями отраслевых федеральных законов органам местного самоуправления вменяется в обязанность исполнять полномочия, которые вряд ли могут быть отнесены к вопросам местного значения. Им «предоставляется» также право за счет собственных средств местных бюджетов принимать участие в осуществлении государственных полномочий, которыми они не наделены законом. Подобная практика продолжается и в настоящее время.

В ноябре 2007 г. принят очередной Федеральный закон о «совершенствовании полномочий», который внес изменения не только в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, но и в отраслевые федеральные законы, расширяющие полномочия органов местного самоуправления (Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 года №5487-1, Федеральный закон от 21 декабря 1994 года №69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 30 марта 1995 года №38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека /ВИЧ-инфекции/» и другие).

В ходе реформы существенно усложняется система внутрирегионального финансового выравнивания. Она приобретает *многоканальный характер* (субъект Федерации — в отношении поселений, а также в отношении муниципальных районов и городских округов; муниципальные районы — в отношении входящих в их состав поселений). При этом (опять-таки, в отличие от действовавших до реформы механизмов) федеральный законодатель *жестко предписал* субъектам Федерации методы реализации названных выше каналов финансовой помощи муниципальным образованиям различных видов.

Общая картина наблюдаемых на муниципальном уровне финансово-бюджетных процессов противоречива. Система местных финансов *продолжает оставаться неустойчивой*, т. к. закрепленные доходные источники местных бюджетов не обеспечивают покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления. Прежде всего, формальный характер приобрела и организация бюджетов «низовых» муниципалитетов, что обусловлено высокой дотационностью большинства из них<sup>2</sup>. Таким образом, *зависимость местных бюджетов от внешних источников финансирования*

Таблица 1. Степень дотационности местных бюджетов в 2006 году, %

Степень дотационности	Доля муниципальных образований по степени дотационности			
	Муниципальные районы	Городские округа	Городские поселения	Сельские поселения
До 5	10,6	21,6	12,0	13,1
От 5 до 10	4,1	12,7	10,0	4,8
От 10 до 20	13,9	25,9	13,7	5,0
От 20 до 50	43,4	31,1	36,0	20,2
От 50 до 100	27,9	8,7	28,3	56,9

Источник: Данные мониторинга Министерства финансов РФ.

**возрастает**, хотя эта ситуация существенно дифференцируется по различным видам муниципалитетов (табл. 1).

Данные таблицы 1 показывают, что городские округа – наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования. 21,6% городских округов относятся к категории, где доля дотаций в доходах бюджетов (включая доходы, переданные по дифференцированным нормативам взамен дотаций) находится в пределах до 5%. Напротив, более половины сельских поселений (56,9%) относятся к высокодотационным, для которых доля дотаций, а также

налоговых доходов, переданных по дифференцированным нормативам взамен дотаций, в общем объеме доходов бюджетов колеблется в пределах от 50 до 100%.

Одна из наиболее существенных причин неустойчивости территориальных, прежде всего «низовых», местных (муниципальных) бюджетов – сохранение высокого уровня концентрации доходного (налогового) потенциала страны на стадии его первичного распределения. Это порождает зависимость нижестоящих бюджетов бюджетной системы страны от избранной модели бюджетно-перераспределительных отношений (табл. 2).

Таблица 2. Диспропорции долей доходов и расходов при их первичном распределении в бюджетной системе РФ (без учета трансфертов, переданных другим бюджетам; %)

Виды бюджетов		2000 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Федеральный	Доходы	54,0	59,9*	65,0*	64,8*
	Расходы	47,1	43,9	43,7	43,4
	Разница (п.п.)	6,9	16,0	21,3	21,4
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	Доходы	46,0	40,1	35,0	35,2
	Расходы	52,0	56,1	56,4	56,6
	Разница (п.п.)	-6,9	-16,0	-21,3	-21,4
В том числе: Региональные	Доходы	29,5	27,9	27,6	28,0
	Расходы	28,5	30,7	33,6	34,3
	Разница (п.п.)	1,0	-2,8	-6,0	-6,3
Местные	Доходы	16,5	12,2	7,4	7,2
	Расходы	24,4	25,4	22,7	22,3
	Разница (п.п.)	-7,9	-13,2	-15,3	-15,1

\* Без единого социального налога (по данным НИФИ АБК Минфина России).

Сложившаяся ситуация приводит к тому, что способность муниципалитетов осуществлять свои функции **зависит от передачи** им налоговых долей и/или дотационной помощи из региональных бюджетов, а не от **качества их работы** по расши-

рению экономического потенциала территории и, соответственно, по увеличению и эффективному использованию ее налоговой базы. Так, согласно *рисунку 1*, в структуре доходов местных бюджетов (по данным за 2006 год) налоговые доходы прак-

Рисунок 1. Структура доходов местных бюджетов

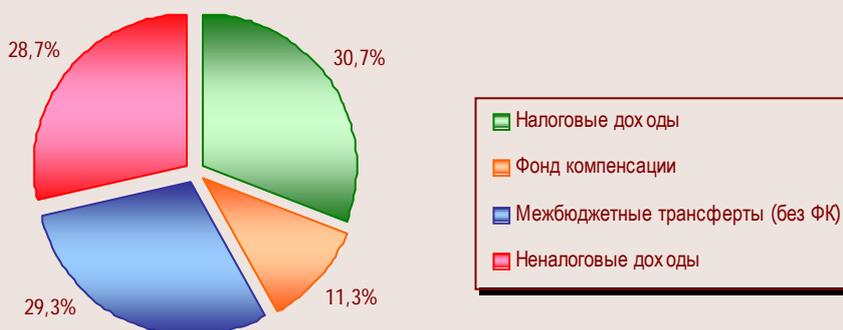


Рисунок 2. Структура налоговых доходов местных бюджетов в Российской Федерации (за 2006 г.; к итогу)



тически равнозначны межбюджетным трансфертам (без фонда компенсации), хотя в этих налоговых доходах заметная часть приходится на замещающие дотации дополнительные нормативы налоговых отчислений.

Наиболее ущербным в экономической базе муниципального управления является то, что в доходной базе бюджетов органов местного самоуправления ничтожно мала доля местных налогов, которые в рамках муниципального управления должны выполнять не только чисто фискальную, но и регулируемую и стимулирующую функции. Данные *рисунка 2* показывают символическую роль собственно местных налогов в налогово-доходной базе местных бюджетов в Российской Федерации.

Отраженные в рисунке данные подтверждают факт сужения базы местных бюджетов. За ними осталось всего два местных налога (в начале 1990-х годов их насчитывалось более 20). Впрочем, как показывает и зарубежный опыт, финансовая обеспеченность муниципальных образований определяется не числом местных налогов, а уровнем их *экономической значимости* и, главное, *привязкой к налоговой базе*, отражающей результаты хозяйственной деятельности на территории муниципалитета. Но в нынешних российских условиях действующее правовое регулирование и практика бюджетного процесса на местном уровне практически не имеют названной выше привязки и тем самым дистанцируются от задач стимулирования активности органов

местного самоуправления по экономическому развитию территорий и на этой базе – по укреплению их доходного, прежде всего налогового, потенциала.

Итак, формирование тысяч новых «низовых» органов местного самоуправления с самостоятельными бюджетами, а также с формально зафиксированным кругом «собственных» расходных и доходных полномочий не способно создать условия для реализации главной цели муниципальной реформы. Действующая модель реформирования местных финансов и региональных межбюджетных отношений *не «работает»* на расширение объема и повышение качества муниципальных услуг населению.

Более того, из-за неурегулированности многих вопросов экономико-правового характера ситуация на местах изменяется в противоположном направлении.

Значительное увеличение с 1 января 2006 года общего количества муниципальных образований породило дифференциацию налогового потенциала местных бюджетов. Это привело не только к трудностям методического характера при разработке и практической реализации «справедливых» формул распределения финансовой помощи этим бюджетам. Потребовалось выделить значительные дополнительные средства для выравнивания бюджетной обеспеченности муниципалитетов.

Казалось бы, проблему снимают Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Бюджетный кодекс РФ, которыми к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ отнесено оказание финансовой помощи местным бюджетам, осуществляемое данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ (за исключением субвенций из федерального бюджета). Однако на деле федеральный законодатель лишь *в самом общем виде* возложил на субъекты Федерации обязанность

осуществления финансового выравнивания муниципальных образований. А потому неясны как *общие критерии* определения объема выделяемых на эти цели средств, так и та *«планка»*, до которой должно осуществляться выравнивание (особенно с учетом специфики бюджетной ситуации в каждом из регионов).

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 отдают 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. Поэтому многие субъекты Федерации минимизируют или исключают практику передачи дополнительных налоговых долей в местные бюджеты. Они *сознательно* удерживают их в состоянии дотационности, предпочитая восполнять ее преимущественно (или исключительно) дотациями на общее финансовое выравнивание. Такая политика существенно *снижает заинтересованность* муниципальных органов власти в развитии местного хозяйства<sup>3</sup>.

Одна из главных причин рассмотренной ситуации предопределена существующим порядком использования механизма «отрицательных трансфертов»<sup>4</sup>. В соответствии с нормами федерального законодательства региональные власти могут принять решение об изъятии отрицательных трансфертов из бюджетов отдельных муниципальных образований. Это не позволяет эффективно адаптироваться к условиям каждого региона, где, как правило, складываются *свои параметры* бюджетной дифференциации различных видов муниципалитетов.

Полагаем, что только *право на более гибкие рамки* регулирования «отрицательных трансфертов» позволит органам управления субъектов Федерации строить финансовые отношения с муниципалитетами на основе разумного баланса. Речь идет о балансе между требованиями, с одной стороны, снятия финансовой избыточности отдельных местных бюджетов, пополнения соответствующих фондов финансовой поддержки, с другой — сохранения стимулирующего воздействия механизма межбюджетного регулирования, особенно в отношении наиболее динамично развивающихся муниципальных образований.

Парадокс заключается в том, что, при всех жалобах представителей муниципального управления на нехватку средств на осуществление своих жизненно важных функций, формально сфера местных финансов не только сбалансирована, но и *профицитна*<sup>5</sup>. Однако *это иллюзия*, порожденная рядом специфических условий

функционирования системы местных финансов и внутрирегиональных межбюджетных отношений в условиях проходящей реформы. Как показывают исследования (в том числе совместно с НИФИ АБиК Минфина России), причинами названного «профицита» выступают:

- передача на местный уровень дотаций или замещающих их отчислений от налогов в конце бюджетного года, когда их практически невозможно использовать;
- частичный или полный отказ муниципальных образований (особенно поселений) от финансирования отдельных видов расходных обязательств, установленных ФЗ №131), даже несмотря на формально выделенные по местному бюджету ассигнования<sup>6</sup>;
- массовая передача расходных полномочий поселениями на районный уровень;
- фактическое исполнение субъектами Федерации расходных полномочий сферы муниципального управления (особенно расходов капитального характера).

Обратимся теперь к вопросу **формирования муниципальной собственности**.

В отличие от изменений, происходящих в бюджетном процессе, характер изменений в отношении собственности может быть выявлен лишь по прошествии ряда лет. Поэтому высказываемые ниже соображения будут носить по преимуществу гипотетический характер, что также обусловлено и состоянием отечественной статистики.

Из *таблицы 3* следует, что муниципальная собственность на основной капитал

Таблица 3. Доля местных бюджетов и муниципальной собственности в соответствующих агрегатах экономических ресурсов, %

Показатель	1995 г.	2000 г.	2005 г.
Доля местных финансов в консолидированном бюджете РФ по конечным расходам, т. е. с учетом перераспределения средств между бюджетами разного уровня	49,6	41,5	22,7
Доля муниципальной собственности в общем массиве публичной собственности в РФ	30,4	40,9	31,1

*Источник: Данные Росстата РФ.*

(до изменений, связанных с проведением муниципальной реформы) оставалась существенной. Она превышала по объему государственную собственность субъектов Федерации и была значительно выше, нежели доля местных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации (как на фазе первичного распределения доходного потенциала, так и по конечным расходам, т. е. с учетом перераспределения средств между бюджетами разного уровня).

В этой связи одна из главных задач реформы сводилась к формированию объемов и структуры муниципальной собственности на уровне:

⇒ достаточном для реализации законодательно установленных полномочий местного самоуправления, а в необходимых случаях – и полномочий, переданных ему государственными органами власти и управления;

⇒ гарантирующем устойчивое финансовое обеспечение функционирования и воспроизводства данной собственности за счет средств соответствующих местных бюджетов.

Как эти проблемы решает действующее законодательство?

Начнем с того, что оно определяет «допустимое» муниципальное имущество как *перечень его видов* по целевому назначению (ст. 50 ФЗ №131). В соответствии с этим в собственности муниципальных образований может находиться: а) имущество, предназначенное для решения установленных законом вопросов местного значения; б) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ; в) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и

должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений; г) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

Однако такой подход представляется спорным.

Прежде всего, вызывает сомнения достаточность указанного перечня для функционирования и развития муниципалитетов. До последнего времени перечень, в частности, сужал или даже сводил на нет возможности использования элементов муниципальной собственности для целей поддержки предпринимателей и инвесторов, развития производства, расширения рынка услуг, в том числе тех, за оказание которых отвечают органы местного самоуправления<sup>7</sup>.

Например, значительные объемы муниципального имущества, переданного в аренду, обеспечивали деятельность тысяч субъектов малого предпринимательства, что прямо (арендные платежи) и косвенно (через дополнительные налоги) выгодно муниципалитетам. Однако такая практика, по сути, *не соответствовала закону*, поскольку все «лишнее» имущество муниципалитеты должны сдавать. Проблема усугубляется тем, что в ходе принудительной приватизации муниципальной собственности малый бизнес будет в основном не в состоянии выкупить арендуемое имущество. Он способен выкупить его лишь через долгосрочную аренду, на которую в новых условиях не остается времени. Таким образом, ускоренный процесс изъятия «излишков» муниципального имущества грозит лишить органы местного самоуправления важных рычагов поддержки своего хозяйственного и социального развития.

Федеральный закон от 18 октября 2007 г. №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внес существенные изменения в состав муниципального имущества. В нем содержатся поправки к ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ, дополнившие перечень «допустимого» муниципального имущества имуществом, предназначенным для содействия развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Однако *неясно, о каком имуществе идет речь*: обо всем муниципальном имуществе, переданном в аренду малому и среднему бизнесу, или только о том, которое занято специализированными структурами поддержки малого предпринимательства на муниципальном уровне.

Далее, воспроизводство муниципальной собственности в ее социально необходимых масштабах не может быть обеспечено при сохранении ситуации неустойчивости и дотационной зависимости абсолютного большинства местных бюджетов, когда многие из них лишены возможности осуществлять расходы инвестиционного характера.

Многие вопросы управления муниципальной собственностью возникают вследствие межмуниципальной взаимной передачи полномочий, исполнение которых эта собственность должна экономически обеспечивать. Как показывает практика, неизбежна ситуация, при которой несколько муниципальных образований будут иметь совместную собственность. Но действующее законодательство не регулирует вопросы совместной собственности муниципальных образований (за исключением возможности создания межмуниципальных хозяйственных обществ). Такой

пробел, в частности, может вызвать затруднения при передаче из государственной в муниципальную собственность сетей и предприятий электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, обслуживающих население нескольких муниципальных районов или поселений, а также затруднить процесс оперативного управления этими предприятиями как сложными имущественными комплексами.

Подведем некоторые итоги. Анализ показал, что формирование экономической, прежде всего финансово-бюджетной, базы местного самоуправления не завершено. Произошло это по ряду причин.

**Первое.** Законодательство и хозяйственная практика не содержат механизмов, побуждающих органы муниципального управления активизировать деятельность по умножению и эффективному использованию своего производственного и налогового потенциала.

**Второе.** В ходе реформы бюджетная система страны существенно усложнилась вследствие появления тысяч поселенческих бюджетов, значительная часть которых не имеют перспектив реального экономического укрепления. В результате издержки массового «бюджетообразования» превысили выгоды и преимущества финансовых новаций.

**Третье.** Начальный этап реформы не внес определенности в принципы и механизмы регулирования (изъятия) муниципальной собственности. Остаются предельно суженными возможности ее альтернативного использования на хозяйственные цели, а также цели социально-экономического развития территорий муниципалитетов.

Таким образом, остается актуальной проблема укрепления экономической самодостаточности муниципальных образований, которая не может быть решена в рамках перераспределительной бюджетной модели.

*(Публикуется по тексту доклада «Проблемы и перспективы муниципальной реформы в Российской Федерации», Москва, 2008.)*

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Как на фактор существенного значения следует указать на принятие нового Федерального закона «О малом и среднем предпринимательстве» (№209 от 24 июля 2007 г.), который устанавливает полномочия органов местного самоуправления по осуществлению мер, обеспечивающих развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства, причем в значительно более широком объеме, нежели это зафиксировано в Федеральном законе №131.

<sup>2</sup> По данным Счетной палаты, лишь 2% муниципальных образований финансово самодостаточны; такие же оценки дает Совет Федерации.

<sup>3</sup> Например, в Липецкой области местным бюджетам переданы значительные доли различных налогов, подлежащих зачислению в консолидированный бюджет субъекта Федерации, в результате чего совокупная дотационность местных бюджетов региона за 10 месяцев 2007 г. составила всего 4%. Напротив, в Рязанской области местным бюджетам переданы лишь единые 10%-ные доли налога на доходы физических лиц. В результате совокупная дотационность местных бюджетов региона за 10 месяцев 2007 г. составила 15%.

<sup>4</sup> Отрицательные трансферты – это обязательные отчисления, которые наиболее финансово обеспеченные муниципальные образования делают в вышестоящий бюджет при превышении определенного порога бюджетной обеспеченности. На данный момент признаки («планка») такой высокой бюджетной обеспеченности и доля отчислений в вышестоящие бюджеты жестко закреплены федеральным законодателем, хотя на деле конкретные, наиболее целесообразные условия этой бюджетной практики в субъектах Федерации различны.

<sup>5</sup> Итоговый профицит местных бюджетов в 2006 г. составил 10,2 млрд. рублей, в том числе по муниципальным районам – 7,7 млрд. рублей, по городским округам – 0,3 млрд. рублей, по поселениям – 2,2 млрд. рублей.

<sup>6</sup> Причин здесь может быть несколько. Например, отсутствие или нехватка «мощностей» специализированных муниципальных предприятий и организаций; отсутствие у каждого поселенческого муниципалитета в отдельности средств финансирования, достаточных для размещения «собственного» заказа на проведение необходимых работ; неумение новых муниципальных властей работать на конкурсной основе, обязательной при размещении бюджетных заказов.

<sup>7</sup> Речь идет о предприятиях, которые занимаются торговлей, бытовым обслуживанием, общественным питанием и многими другими услугами. Такие объекты, согласно закону, необходимо либо репрофилировать, либо приватизировать. Закономерен вопрос: будет ли новый собственник заниматься тем же направлением деятельности или полностью репрофилирует предприятие? Нетрудно предположить, что подобные новации негативно скажутся на обеспечении населения жизненно важными видами услуг.