

Секция «Юриспруденция»

**Финансирование местного самоуправления в российской федерации:
проблемы и направления совершенствования правового регулирования**

Семёнов Игорь Олегович

Соискатель

СПбГУАП, Юридический факультет, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: semenov-dragon@mail.ru

Эволюция налогового и бюджетного законодательства в нынешнем десятилетии ограничивает финансовую автономию и обеспеченность муниципальных образований. Проблема передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, не только для этого, но и для решения вопросов местного значения средств недостаточно представляет в настоящее время большую практическую сложность [1]. Именно от муниципальной власти напрямую зависят и возможности инновационного развития территории, и качество реализации национальных проектов, и эффективность оказания многих услуг.

В этих целях целесообразно осуществить следующий комплекс изменений бюджетно-налоговой системы.

1. Усилить роль местных налогов в формировании доходной части бюджетов муниципальных образований. Практически консенсусным сегодня является предложение о введении местного налога на недвижимость, закрепленного за поселениями и городскими округами, при условии установления системы налоговых вычетов в целях сохранения налогового бремени в отношении малообеспеченных граждан. Возможно рассмотрение вопроса о придании статуса местным некоторым другим налогам (например, транспортному; налогам, связанным с применением специальных налоговых режимов).

2. Нормативы отчисления от федеральных и региональных налогов должны быть федеральным законом закреплены за муниципальными образованиями в размере, достаточном для выхода на самообеспечение подавляющего числа городских округов как наиболее обеспеченного типа муниципальных образований [2]. Тем самым будет стимулировано развитие ими собственной налоговой базы и расширение зон опережающего развития, исключены непродуктивные встречные финансовые потоки (из муниципалитета – в бюджеты вышестоящего уровня, а затем обратно в качестве трансфертов). Реализация подобного подхода требует точного расчета налоговой базы и выбора варианта нормативов, достаточных для обеспечения фактически сложившихся расходов среднего городского округа. При этом несоразмерно высокая финансовая обеспеченность самых благополучных муниципалитетов при существующей межбюджетной системе будет выровнена с помощью отрицательного трансферта.

3. Выбор налогов, нормативы отчислений от которых дополнительно передаются муниципальным образованиям (в качестве единого федерального стандарта), нуждается в тщательной проработке.

Критериями отбора здесь могут быть:

- единые концептуальные принципы (например, однотипность объектов налогообложения – имущество, доходы субъектов со специальными налоговыми режимами);
- способность стимулировать муниципалитет к развитию налоговой базы, реальная

возможность муниципальных образований повлиять на рост поступлений от этого налога;

- степень дифференциации размера поступлений от налога по различным муниципальным образованиям (очень высокая степень делает нежелательной «местную прописку» этого налога);

- удельный вес налога, его способность решать финансовые проблемы муниципальных образований;

- практика применения нормативов отчисления на региональном уровне (само ее распространение может свидетельствовать о наличии практической осмысленности, но может быть и источником информации и о негативном опыте).

Представляется логичными 3 варианта переопределения судьбы этого налога:

3.1. предоставления ему статуса местного налога поселений и городских округов, чему способствует и его поимущественный характер, и тот общеизвестный факт, что основной километраж автомобилей наезжают в рамках населенного пункта, где проживает их владелец;

3.2. полного перечисления поселениям и городским округам поступлений от этого налога со стороны физических лиц, учитывая то, что автотранспорт организаций обычно имеет более широкий диапазон разъездов;

3.3. распределение налога между всеми уровнями публичной власти (кроме федеральной), за которыми закреплено управление дорогами (регион, район, поселение), примерно пропорционально километражу их дорог.

4. В отличие от городских округов, применительно к районам (и, в какой-то мере к поселениям: уровень различий в обеспеченности собственными доходами во многих регионах еще выше) следует совершенствовать систему межбюджетного выравнивания.

Необходимо и по окончании переходного периода сохранить за субъектами Федерации право закреплять за местными бюджетами дифференцированные отчисления от налогов в счет финансовой помощи, без ограничения перечня налогов и сроков.

Учитывая, что даже реализация обозначенных выше предложений не исключает наличия финансово несамодостаточных городских округов, а также крупных и с высокой плотностью населения районов и поселений, в формуле выравнивания бюджетной обеспеченности необходимо учесть проявления эффекта масштаба.

Кроме того, заслуживает рассмотрения вопрос о нормировании федеральным законодательством минимальной доли консолидированных местных бюджетов в общем объеме консолидированного регионального бюджета, а также доли субсидий в общем объеме межбюджетных трансфертов.

5. Необходимо ослабить предусмотренные статьей 136 Бюджетного кодекса РФ ограничения самостоятельности распоряжения бюджетом муниципальными образованиями, дотационными в течение последних 3 лет. Представляется неоправданно жестким (даже при условии реализации предложенных выше мер) при дотационности в 10% устанавливать лимит расходов на содержание органов местного самоуправления, при 30% – ограничивать принятие на себя дополнительных расходных полномочий, а при 70% – вводить элементы прямого управления местным бюджетом с регионального уровня. Учитывая, что даже в странах Западной Европы уровень дотационности муниципалитетов в 20-45% является нормой, имеет смысл поднять обозначенные планки до 25%, 50% и 75% соответственно, причем с вычетом из расчета дотационности всех целевых

трансфертов (субсидий).

Проведенное исследование показало, что предлагаемый комплекс мероприятий способен повысить уровень фискальной автономии муниципальных образований, укрепить их доходную базу и обеспечить рост эффективности бюджетных расходов.

Литература

1. Дитятковский М. Формы передачи органам местного самоуправления финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий // Право и экономика. М.: Юрид. Дом "Юстицинформ". 2007. 2. С. 62.
2. Славгородская М., Летунова Т., Хрусталева А., Бадасен П. Анализ финансовых аспектов реализации реформы местного самоуправления / Под ред. Стародубровской И.В. М., 2008. С. 77 - 78.