

Шугрина Е.С. Местные бюджеты как финансовая основа для осуществления полномочий органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 11. С. 69 - 76.

МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ КАК ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е.С. ШУГРИНА

Шугрина Екатерина Сергеевна, руководитель Центра местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, доктор юридических наук, профессор.

В статье приводятся наиболее значимые для сферы местных бюджетов решения Конституционного Суда РФ, исследуются конкретные параметры местных бюджетов. Автор обосновывает, что источники доходов и расходов местного бюджета важны не сами по себе в абсолютной величине, но в контексте соотношения с тем объемом полномочий, который возложен на органы местного самоуправления. Устойчивой тенденцией последних лет является вовлечение населения в финансирование проектов, деятельности, связанной с решением вопросов местного значения. В последнее время на разных экспертных площадках заговорили о том, что определенным резервом для финансовой основы местного самоуправления является совершенствование контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: местные бюджеты, инициативное бюджетирование, краудфандинг, самообложение, финансовые основы, контрольно-надзорная деятельность, муниципальный контроль.

**LOCAL BUDGETS AS A FINANCIAL BASIS FOR EXERCISING OF POWERS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
AUTHORITIES**

E.S. Shugrina

Shugrina Ekaterina S., Head of the Center for Local Self-Government of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Member of the Presidential Council for the Local Self-Government Development, Doctor of Law, Professor.

The article gives judgments of the Constitutional Court of the Russian Federation, which are most important for local budgets, and reviews specific parameters of local budgets. The author justifies that local budget income and expense sources are important not just in absolute terms, but within the framework of correlation with the scope of powers granted to local self-government authorities. A stable tendency of the recent years is involvement of the population in financing projects, and activities related to solution of local issues. The statement that improvement of control and supervision activities is a sort of reserve for the financial basis of local self-government has been lately discussed at various expert sites.

Key words: local budgets, initiative budgeting, crowdfunding, self-taxation, financial bases, control and supervision activities, municipal control.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных

Бюджетным [кодексом](#) РФ, Федеральным [законом](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" <1> (далее - Закон N 131-ФЗ), региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

<1> Федеральный [закон](#) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

Одним из наиболее знаковых судебных решений в указанной сфере является [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. N 16-П. Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает **наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления**. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией РФ и действующим законодательством. Позже Конституционный Суд РФ в своем [Постановлении](#) от 17 июня 2004 г. N 12-П (далее - Постановление КС РФ N 12-П) 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 образований. В Постановлении КС РФ N 12-П еще раз подчеркивается, что бюджет субъекта РФ или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы РФ. Недостаточность собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований влечет необходимость осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов.

Можно привести и другие позиции Конституционного Суда РФ, сыгравшие большую роль в формировании финансовой основы местного самоуправления. Так, в [Постановлении](#) от 21 марта 1997 г. N 5-П говорится, что **применительно к органам местного самоуправления понятие "установление налогов и сборов" имеет иной юридический смысл**. Органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в [ст. 132 \(ч. 1\)](#) Конституции РФ понятия "установление местных налогов и сборов" противоречило бы действительному содержанию Конституции РФ. Представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в Налоговом [кодексе](#) РФ ([Определение](#) от 05.02.1998 N 22-О).

Министерство финансов РФ ежегодно публикует информацию о результатах мониторинга местных бюджетов РФ <2>, которая позволяет взглянуть на некоторые параметры местных бюджетов в их динамике ([табл. 1 - 2](#)).

<2> URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

Таблица 1

Основные параметры доходов местных бюджетов
(по данным Минфина России)

	На 1 января 2010 г. <*>	На 1 января 2018 г.
--	-------------------------	---------------------

Общий объем поступивших в местные бюджеты доходов	2 388,0 млрд руб.	3 845,7 млрд руб.
Собственные доходы местных бюджетов, в том числе	1 805,3 млрд руб. (75,6%)	2 504,8 млрд руб. (65,1%)
Налоговые и неналоговые доходы	963,3 млрд руб. (53,4%)	1 392,8 млрд руб. (55,6%)
Для справки: налоговые доходы	39,9%	44,8%
Межбюджетные трансферты без учета субвенций	842,0 млрд руб. (46,6%)	1 112,0 млрд руб. (44,4%)
Для справки:		
дотации	21,2%	342,3 млрд руб. (14,0%)
субсидии	29,4%	594,7 млрд руб. (24,2%)
субвенции	40,9%	1 340,9 млрд руб. (54,7%)
иные межбюджетные трансферты	8,5%	173,6 млрд руб. (7,1%)

<*> Для целей сравнения за точку отсчета взят этот период, поскольку в 2009 г. [Закон N 131-ФЗ](#) вступил в силу в полном объеме.

Анализ цифр, приведенных в таблице 1, показывает рост доходов местных бюджетов в абсолютной величине, вместе с тем в процентном соотношении доля собственных доходов уменьшилась. Доля налоговых и неналоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов принципиально не изменилась. Существенные изменения претерпело соотношение разных видов межбюджетных трансфертов - объем дотаций уменьшился, субвенций - увеличился. Это означает увеличение деятельности по выполнению переданных полномочий (как правило, речь идет о государственных полномочиях, хотя могут быть и иные варианты).

Можно назвать следующие особенности **налоговых доходов местных бюджетов**:

- доходы от местных налогов не являются значительными для местных бюджетов, однако напрямую зависят от деятельности органов местного самоуправления, в том числе от того, какие меры принимаются для полной регистрации соответствующих объектов налогообложения;

- федеральные льготы по региональным и местным налогам существенно уменьшают поступления в местные бюджеты и не дают местным властям каких-либо возможностей регулирования развития с использованием 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 бюджеты <3>; ОКМО даже предлагает обратить внимание на оценку

эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности;

- действенными механизмами регулирования муниципального развития является передача налоговых нормативов в местные бюджеты; по данным Минфина России, в 2017 г. субъектами РФ, помимо отчислений от налога на доходы физических лиц, установлены на постоянной основе единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов: налог на имущество организаций - 11 регионов; налог на прибыль организаций - 4 региона; транспортный налог - 6 регионов; налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых - 14 регионов; налог на игорный бизнес - 5 регионов; налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, - 41 регион (рост на 5 регионов); налог на добычу прочих полезных ископаемых - 6 регионов; отдельные акцизы от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) - 4 региона.

<3> Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. N 3. С. 15 - 21.

Источники доходов и расходов местного бюджета важны не сами по себе в абсолютной величине, но в контексте соотношения с тем объемом полномочий, который возложен на органы местного самоуправления. Кстати, именно на это указывается и в ч. 2 ст. 9 Европейской хартии местного самоуправления: финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

Анализ количества вопросов местного значения довольно отчетливо показывает тенденцию на их увеличение. Более того, в первоначальной редакции Закона N 131-ФЗ говорилось, что перечень вопросов местного значения мог содержаться только в этом законе и нигде больше (ч. 1 ст. 18 Закона N 131-ФЗ). В настоящее время вопросы местного значения могут быть установлены законами субъектов РФ (ч. 3 ст. 16 Закона N 131-ФЗ). Иными словами, если первоначально перечень вопросов местного значения носил закрытый характер, то сейчас зависит от усмотрения субъектов РФ. Уровень гарантий местного самоуправления существенно снижен и перенесен с федерального уровня на уровень субъектов РФ <4>.

<4> См. подр.: Шугрина Е.С. [Законодательство о местном самоуправлении](#): анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. N 4. С. 2 - 19.

Целый пласт финансовых проблем связан с передаваемыми органам местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. К их числу можно отнести:

- значительное количество "скрытых" полномочий, так называемых нефинансируемых мандатов (полномочия передаются не надлежащим образом, что лишает муниципальные образования возможности получения финансирования);

- на федеральном уровне отсутствует методика расчета денежных средств, необходимых для тех или иных полномочий; на этом фоне Минфин России констатирует наличие различных подходов регионов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления <5>; ОКМО высказывается более жестко, утверждая, что на местах реализуются не просто разнообразные, но фактически индивидуальные организационно-финансовые модели исполнения муниципалитетами своих собственных и переданных полномочий <6>;

- особенность правоприменительной практики такова, что органы местного самоуправления не всегда могут реально получить денежные средства за фактически осуществленные государственные полномочия.

<5> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год. М., 2018. На правах рукописи. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

<6> Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления. М., 2017.

В 2018 г. Конституционный Суд РФ принял знаковое решение, связанное с исследованием межбюджетных отношений (отношения муниципальное образование - субъект РФ). Дело в том, что сформировалась довольно устойчивая и многочисленная практика, когда органы местного самоуправления не могли взыскать с бюджета субъекта РФ причитающиеся им денежные средства даже при наличии судебного решения. Причина простая - окончание бюджетного года. К сожалению, попытки муниципальных образований взыскать денежные средства за рамками финансового года, как правило, заканчивались отказами. Нередко суды общей юрисдикции исходили из следующего: бюджетное законодательство позволяет возлагать на субъект РФ расходные обязательства лишь в пределах определенного финансового года; поскольку бюджет субъекта РФ, в отношении которого ставится вопрос о взыскании недополученных средств субсидии, к моменту обращения истца в суд исполнен, обязательства по этим бюджетам следует считать прекращенными, в том числе на основании [п. 3 ст. 242](#) Бюджетного кодекса РФ; возможность же взыскания из бюджета субъекта РФ суммы субсидии, недополученной в период действия закона о бюджете на конкретный год, в последующие годы действующим законодательством не предусмотрена.

В [Постановлении](#) Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. N 33-П констатируется, что завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом РФ расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. Иное означало бы, по существу, невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту РФ на том лишь формальном основании, что они предъявлены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы, вопреки требованиям [ст. 8 \(ч. 2\), 12, 19 \(ч. 1\), 46 \(ч. 1 и 2\) и 130 - 133](#) Конституции РФ, предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта РФ от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам.

Принятие вышеназванного решения означает необходимость внесения изменений в регулирование межбюджетных отношений, направленных как на учет специфики возникающих в этой сфере правовых споров между публично-правовыми образованиями разного территориального уровня, так и на совершенствование порядка и условий предоставления публично-правовым образованиям бюджетных субсидий применительно к ситуации, когда причитающиеся на конец финансового года в порядке субсидии денежные средства не были перечислены в соответствующем финансовом году.

В [таблице 2](#) приводятся сведения об изменениях в расходах местных бюджетов. Выше уже говорилось о том, что количество вопросов местного значения находится в постоянной динамике, что делает некорректным простое сопоставление изменений расходов местных бюджетов в парадигме "увеличение-уменьшение". Более того, эта зависимость является еще более сложной, поскольку должна учитывать и количество муниципальных образований (это влияет помимо всего прочего на расходы на их управленческий аппарат). По данным Минюста России, по состоянию на 1 марта 2018 г. в Российской Федерации насчитывается 21 905 муниципальных образований <7>. По данным Минрегиона России, на 1 марта 2009 г. на территории Российской Федерации было образовано 24 035 муниципальных образований <8>.

<7> Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г. - начало 2018 г.). М., 2018. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya>.

<8> Информация Министерства регионального развития Российской Федерации "Предварительные итоги переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". М., 2009.

Таблица 2

Основные параметры расходов местных бюджетов
(по данным Минфина России)

	На 1 января 2010 г. <*>	На 1 января 2018 г.
Общий объем расходов местных бюджетов	2 440,3 млрд руб.	3 882,2 млрд руб.
В том числе расходы на решение вопросов местного значения	1 857,7 млрд руб. (76,1%)	2 541,3 млрд руб. (65,4%)
Размер дефицита	52,4 млрд руб.	36,5 млрд руб.
Кредиторская задолженность	40,6 млрд руб.	25,7 млрд руб.
Долговые обязательства муниципальных образований	133,4 млрд руб.	368,0 млрд руб.

<*> В 2009 г. [Закон N 131-ФЗ](#) вступил в силу в полном объеме.

Анализ данных, содержащихся в таблице 2, показывает сокращение средств, направляемых на решение вопросов местного значения. Кроме того, существенно возрастают обязательства местных бюджетов, к которым относится кредиторская задолженность бюджетных учреждений и долговые обязательства муниципальных образований. По данным Минфина России, общее количество субъектов РФ, в муниципальных образованиях которых отсутствует кредиторская задолженность, в сравнении с 2016 г. уменьшилось с 31 до 25 регионов. Долговые обязательства муниципальных образований возросли: 85,5% долговых обязательств приходится на долю городских округов, 12,3% - на долю муниципальных районов; 1,7% - на долю городских поселений; 0,5% - на долю сельских поселений. В структуре муниципального долга наибольшую долю занимают кредиты кредитных организаций (65,6%). На долю бюджетных кредитов, полученных

бюджетами муниципальных образований, приходится 24,6%. Все это означает, что местным бюджетам не хватает средств для выполнения всех возложенных на них полномочий. Вынужденное обращение за коммерческими кредитами означает явный недостаток межбюджетных трансфертов, возникновение дополнительных обязательств по их обслуживанию. Объем расходов муниципальных образований на обслуживание муниципального долга за 2017 г. составил 24,54 млрд руб. <9>

<9> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

Устойчивой тенденцией последних лет является вовлечение населения в финансирование проектов, деятельности, связанной с решением вопросов местного значения. С одной стороны, это повышает заинтересованность жителей, возможность привлечения дополнительного финансирования, люди сами формулируют, чего они хотят; с другой - приводит в определенном смысле - к перекалыванию функций органов власти на плечи населения.

Можно выделить следующие механизмы вовлечения населения: самообложение граждан; инициативное бюджетирование; краудфандинг.

Краудфандинг (в переводе с англ. "народное финансирование") - новый для России инструмент привлечения инвестиций. Краудфандинг - это способ коллективного финансирования проектов, при котором деньги на создание нового продукта поступают от его конечных потребителей <10>. Представители муниципального сообщества пока к этому инструменту присматриваются, однако есть примеры того, что и он используется. Например, собраны средства на строительство сельского клуба в Малом Турыше (Свердловская область) <11>, на установку светофора в Кирово-Чепецке (Кировская область) <12> и др. В 2018 г. в Государственную Думу внесен [проект](#) Федерального закона N 419090-7 "Об альтернативных способах привлечения инвестиций (краудфандинге)". Его цель - урегулировать отношения по привлечению инвестиций коммерческими организациями или индивидуальными предпринимателями с использованием информационных технологий, а также определяются правовые основы деятельности операторов инвестиционных платформ по организации розничного финансирования (краудфандинга).

<10> Более подробно об этом см., напр.: Сайт краудфандинговой платформы "Планета.ру". URL: <https://planeta.ru/>.

<11> URL: <https://planeta.ru/campaigns/turish>.

<12> URL: <https://planeta.ru/campaigns/7621>.

Инициативное бюджетирование - это участие граждан в бюджетных решениях, которое 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" <13>. Отличительными чертами данной практики являются: участие граждан в выборе проектов и их реализации, софинансирование не только со стороны населения, но и бизнеса <14>.

<13> 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. N 4(26). С. 95.

<14> Вагин В.В., Тимохина Е. А., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. и др. 25 вопросов об инициативном бюджетировании: Учеб. пособие. М., 2017. С. 4 - 8.

Наиболее привычным для органов местного самоуправления механизмом привлечения денежных средств от населения является **самообложение граждан**. Согласно ст. 56 Закона N 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 сходе <15>.

<15> О практике самообложения см., напр.: Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. N 3. С. 20 - 23; Русанов А.А. Опыт применения самообложения в Пермском крае // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. N 1. С. 24 - 28.

По данным Минфина России, в 2017 г. география введения самообложения включала в себя 36 регионов, 1 687 муниципальных образований, что составляет 7,6% от общего количества муниципальных образований (в 2016 г. 35 регионов, 1 567 муниципальных образований) <16>. Объем поступивших средств составил 240,1 млн руб.

<16> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

Особенностью самообложения является то, что региональными, муниципальными правовыми актами предусматривается софинансирование местных инициатив. Например, в Республики Татарстан средства самообложения граждан софинансируются из республиканского бюджета в соотношении 1:4 <17>; в Кировской области - 1:1,5 <18>; Пермском крае - 1:5 <19>. Важным аспектом использования этого инструмента является вовлеченность граждан, формирование у них чувства сопричастности к решаемому вопросу.

<17> Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 22 ноября 2013 г. N 909 (ред. от 03.10.2016) // URL: http://pravo.tatarstan.ru/rus/npa_kabmin/post.

<18> Постановление Правительства Кировской области от 16 февраля 2010 г. N 40/48 (ред. от 11.04.2018) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/973026548>.

<19> Постановление Правительства Пермского края от 13 апреля 2011 г. N 188-п (ред. от 08.06.2018) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/911530820>.

Анализ опыта использования механизма самообложения показывает некоторые трудности и проблемы, к числу которых 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 <20>;

- объем собираемых средств иногда сопоставим с затратами на его проведение.

<20> См., напр.: Апелляционные определения Курганского областного суда от 25 июня 2013 г. по делу N 33-1734/2013, делу N 33-1733/2013 и делу N 33-1732/2013 // URL: <http://sudact.ru/>. Более подробный анализ судебной и иной практики см., напр.: Левина В.В. Указ. соч.

Последнее усугубляется в ситуации, если для решения вопроса инициаторы планируют использовать многократность сбора (например, ежегодно в течение двух или трех лет). В этом случае требуется проведение ежегодных референдумов.

Определенным резервом для финансовой основы местного самоуправления является совершенствование контрольно-надзорной деятельности, которую следует рассматривать как минимум с двух позиций: контрольно-надзорная деятельность органов местного самоуправления (муниципальный контроль) и контрольно-надзорная деятельность за органами местного самоуправления и их должностными лицами (государственный контроль).

Муниципальный контроль, осуществляемый органами местного самоуправления, органами муниципального контроля и их должностными лицами. Согласно [ст. 46](#) Бюджетного кодекса РФ в местные бюджеты зачисляются определенные штрафы, в том числе: за нарушение лесного законодательства, установленное на лесных участках, находящихся в муниципальной собственности, - по нормативу 100%; за нарушение водного законодательства, установленное на водных объектах, находящихся в муниципальной собственности, - по нормативу 100%. Данный пример высвечивает довольно значимую проблему, наглядно характеризующую ситуацию в сфере муниципального контроля. Дело в том, что, с одной стороны, из формулировок бюджетного законодательства возникает впечатление, что в обоих случаях речь идет о контроле собственника за своим имуществом. С другой стороны, лесной контроль - самостоятельный вопрос местного значения ([п. 32 ч. 1 ст. 14](#), [п. 29 ч. 1 ст. 15](#), [п. 38 ч. 1 ст. 16](#) Закона N 131-ФЗ). Осуществление муниципального контроля предполагает возможность воздействия не только на организации, находящиеся в муниципальной собственности, но и государственные или частные. Это означает, что мотивация органов местного самоуправления по осуществлению контрольных полномочий, механизмы деятельности по выявлению нарушений в сфере лесного и водного законодательства, а также привлечению виновных к ответственности являются различными.

Более того, согласно вышеназванной [ст. 46](#) Бюджетного кодекса РФ суммы денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов подлежат зачислению в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100%. Однако корреспондирующие с этой нормой контрольные полномочия у органов местного самоуправления отсутствуют. Точнее, они есть, но рассматриваются в пределах соответствующих видов муниципального контроля, установленных действующим законодательством. Кроме того, по общему правилу органы местного самоуправления не обладают собственным аппаратом принуждения, т.е. не могут составлять протоколы об административных правонарушениях, привлекать нарушителей к ответственности. Органы местного самоуправления, муниципального контроля могут осуществлять данные полномочия в случае, если они переданы соответствующим решением органа государственной

власти. В результате возникают ситуации, когда по результатам выявленных органами муниципального контроля нарушений не принимаются меры ответственности (пропуск срока давности в связи с отсутствием межведомственного взаимодействия между контрольно-надзорными органами, отсутствие полномочий по составлению протоколов и т.п.). Пока зачастую получается, что контрольные полномочия органов местного самоуправления зависят от усмотрения органов государственной власти <21>.

<21> Более подробно о муниципальном контроле см.: Шугрина Е.С., Петухов Р.В., Кабанова И.Е. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений // Юридическое образование и наука. 2018. N 3. С. 3 - 10.

Согласно данным Минфина России <22> доходы от штрафов, санкций, возмещения ущерба и пр. составляют примерно 12% неналоговых доходов; наибольшее значение в общем объеме доходов они имеют для городских округов - 67,6%; в общем объеме неналоговых доходов наибольшее значение они имеют для сельских поселений - 13,9%. Таким образом, полноценный и надлежащим образом работающий муниципальный контроль можно рассматривать и в контексте формирования экономической основы местного самоуправления. Хотя, безусловно, этот источник доходов местных бюджетов не должен являться самоцелью как средство наполнения местных бюджетов.

<22> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2017 год.

Государственный контроль за органами местного самоуправления и их должностными лицами. В августе 2018 г. губернатор Новосибирской области констатировал, что в 2017 г. в отношении органов местного самоуправления области было вынесено более 10 тыс. судебных решений; эта финансовая нагрузка затрагивает параметры консолидированного бюджета Новосибирской области <23>. На различных площадках стали говорить о том, что для исполнения судебных решений необходимы средства, существенно превышающие размер местного бюджета.

<23> Извлечения из выступления губернатора см.: сайт правительства Новосибирской области. URL: <http://www.nso.ru/news/32186>.

Совет муниципальных образований Иркутской области обобщил судебную практику в отношении органов местного самоуправления и получил любопытные цифры. Так, для исполнения судебных решений, вынесенных в отношении муниципальных районов и городских округов в 2015 г., необходимо около 74 млрд руб. (этот же показатель в 2016 г. составил 55 млрд руб.) <24>. Для сравнения можно привести сведения о совокупном размере бюджетов муниципальных районов и городских округов - 65 - 75 млрд руб. <25> Иными словами, общий объем судебных решений, вынесенных в отношении органов местного самоуправления, сопоставим или превышает общий размер местных бюджетов.

<24> Более подробно об этом см.: сайт ОКМО РФ. URL: <http://okmo.news/event.php?13>.

<25> Эти цифры приводятся на портале "Открытый бюджет Иркутской области". Более подробно см.: URL: <http://openbudget.gfu.ru/mestnye-byudzhety/osnovnye-pokazateli/>.

В ежегодном Докладе Общероссийского конгресса муниципальных образований РФ <26> приводится информация о приблизительном количестве денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений (таблица 3).

<26> Доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации, перспективах его развития и предложения по совершенствованию правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления.

Таблица 3

Сведения о количестве денежных средств, необходимых для исполнения судебных решений (по данным ОКМО), млрд руб.

	Всего	В том числе:				
		муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения	городские округа	внутригородские муниципальные образования городов федерального значения
2015 г. (данные по 56 субъектам РФ)	370,24	129,3	10,5	78,1	152,2	0,14
2016 г. (данные по 56 субъектам РФ)	1 138,58	221,8	40,4	192,2	320,4	0,18

Чтобы лучше оценить вышеприведенные цифры, в таблице 4 приводятся извлечения из ежегодных мониторингов Минфина России <27>.

<27> Сайт Минфина России. URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.

Таблица 4

Сведения о размерах межбюджетных трансфертов
(по данным Минфина России), млрд руб.

	Дотации	Субвенции	Субсидии	Иные межбюджетные трансферты
2015 г.	303	1 238,7	526,7	147,8
2016 г.	324,2	533,9	1 293,1	158,1

Таким образом, **объем средств, необходимых для исполнения судебных решений, сопоставим с объемом дотаций или субвенций, ежегодно выделяемых местным бюджетам.** Более того, суды, вынося решения о расходовании средств местных бюджетов, фактически подменяют собой представительные органы муниципальных образований - принятие бюджета, в том числе определение объема расходования средств, является исключительным полномочием представительных органов (ч. 10 ст. 35 Закона N 131-ФЗ).

У данной проблемы есть и другие аспекты. **В местных бюджетах практически никогда не предусматриваются средства, необходимые для исполнения судебных решений. Поэтому исполнение судебного решения означает необходимость перераспределения средств между иными обязательными статьями расходов, что, в свою очередь, означает невозможность исполнения каких-то полномочий.**

Кроме того, вынося решения, на реализацию которых необходимы значительные денежные средства, суды редко указывают реальный срок исполнения такого решения. Согласно ст. 30 Федерального закона от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ (ред. от 03.08.2018) "Об исполнительном производстве" (далее - Закон N 229-ФЗ) срок для добровольного исполнения составляет пять дней со дня получения должником постановления о возбуждении исполнительного производства. Не вдаваясь в особенности исполнительного производства, следует отметить только, что принудительное исполнение судебного решения связано с выплатой исполнительского сбора, зачисляемого в федеральный бюджет. Исполнительский сбор устанавливается в размере 7% от подлежащей взысканию суммы или стоимости взыскиваемого имущества (ст. 112 Закона N 229-ФЗ). Неисполнение судебного решения может быть связано и с применением мер ответственности (как правило, речь идет о штрафных санкциях, но возможна и уголовная ответственность).

Получается, что, с одной стороны, значительные средства местных бюджетов изымаются в пользу федерального бюджета, а с другой - возвращаются в местный бюджет в форме различных трансфертов. Эти денежные потоки можно оптимизировать, сделать более эффективными. Во-первых, если суды выносят решения, реализация которых связана с расходованием средств местных бюджетов, то судам целесообразно указывать в своих решениях реальные сроки их исполнения (это, во всяком случае, освободит местные бюджеты от автоматических списаний исполнительского сбора и штрафных санкций, поставит их выплату в зависимость от реальных действий соответствующих органов и должностных лиц). Во-вторых, представляется

целесообразной дополнительной проработка вопроса о размере исполнительского сбора и штрафных санкций в случае невозможности исполнения судебного решения в связи с высокой степенью дотационности местного бюджета (такие муниципальные образования могут исполнить судебное решение, только если получат соответствующий трансфер от государства - зачем его тратить на выплату еще и исполнительского сбора?).

Все вышесказанное означает, что совершенствование контрольно-надзорной деятельности на уровне не только законодательства, но и правоприменительной практики может выявить скрытые резервы, увеличить доходы местных бюджетов, существенно сократить расходы. Формирование экономической основы местного самоуправления - сложный комплексный процесс, тесно связанный с правовыми, территориальными, организационными и компетенционными основами местного самоуправления, который проявляется не только в законодательстве, но и правоприменительной практике.

Литература

1. Вагин В.В. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития / В.В. Вагин, Н.В. Гаврилова, Н.А. Шаповалова // Финансовый журнал. 2015. N 4(26). С. 94 - 103.
 2. Левина В.В. Проблемы и особенности применения самообложения граждан / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. N 3. С. 20 - 23.
 3. Левина В.В. Роль финансовых инструментов в регулировании муниципального развития / В.В. Левина // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. N 3. С. 15 - 21.
 4. Русанов А.А. Опыт применения самообложения в Пермском крае / А.А. Русанов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. N 1. С. 24 - 28.
 5. Шугрина Е.С. [Законодательство о местном самоуправлении](#): анализ состояния и тенденции развития / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. 2014. N 4. С. 2 - 19.
 6. Шугрина Е.С. Правовое регулирование муниципального контроля в Российской Федерации: оценка предлагаемых изменений / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов, И.Е. Кабанова // Юридическое образование и наука. 2018. N 3. С. 3 - 10.
-