



ФОНД «ИНСТИТУТ  
ЭКОНОМИКИ  
ГОРОДА»

THE INSTITUTE  
FOR URBAN  
ECONOMICS

---

125009, Москва, ул. Тверская, д. 20/1; тел./факс: (495) 363-50-47, 787-45-20  
E-mail [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru) Internet: <http://www.urbaneconomics.ru>

## *Аналитический доклад*

# **Анализ влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации**

**Григоров В.Э., Жигалов Д.В., Перцов Л.В.**  
(под общей редакцией Н.Б.Косаревой и А.С.Пузанова)

**Москва 2008**

## Содержание

Предисловие .....	3
Введение .....	8
1. Теоретические основы системы муниципальных финансов .....	12
1.1. Концепции децентрализации и фискальной автономии .....	12
1.2. Общие принципы распределения расходных и доходных полномочий по уровням бюджетной системы .....	13
1.3. Международный опыт децентрализации бюджетной системы и устройства местного самоуправления .....	16
Выводы .....	22
2. Место реформы местного самоуправления в системе реформ общественного сектора в Российской Федерации .....	24
2.1. Основные этапы реформ местного самоуправления и муниципальных финансов .....	24
2.2. Разграничение расходных полномочий .....	29
2.3. Распределение бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы и организация межбюджетных отношений .....	32
2.4. Изменение территориальной организации местного самоуправления .....	35
Выводы .....	39
3. Доходы и доходные полномочия муниципальных образований .....	41
3.1. Распределение доходов в бюджетной системе Российской Федерации .....	42
3.2. Анализ доходной части местных бюджетов в период 2003-2007 гг. ....	45
3.3. Анализ доходной части бюджетов муниципальных образований разных типов за 2006-2007 гг. ....	56
Выводы .....	65
4. Расходные полномочия и расходы местных бюджетов .....	67
4.1. Изменение принципов формирования расходных обязательств местных бюджетов .....	68
4.2. Структура расходов муниципальных образований в 2003-2007 гг. ....	71
4.3. Анализ структуры расходов муниципальных образований разных типов .....	79
Выводы .....	86
5. Система межбюджетных отношений и территориальные диспропорции .....	87
5.1. Реформирование системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне .....	87
5.2. Динамика сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований .....	92
5.3. Анализ влияния социально-экономических факторов на уровень фискальной автономии местных бюджетов .....	96
Выводы .....	97
6. Оценка влияния реформы местного самоуправления на уровень автономии и сбалансированность муниципальных бюджетов .....	101
Методологические комментарии .....	104
Список литературы .....	106
Приложение .....	108

## Предисловие

Местное самоуправление является важнейшим звеном публичной власти, дополняет и укрепляет государственную власть, но по своей природе является независимым институтом. В силу того, что оно наиболее приближено к населению, местное самоуправление способно в значительно более полной степени обеспечивать реализацию потребностей граждан, живущих на конкретной территории, по сравнению с другими формами публичной власти.

Говоря о соотношении государства и местного самоуправления с позиции анализа финансового состояния муниципальных образований и оценки последствий реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений в России, необходимо определить сущностные черты местного самоуправления, без которых само это понятие перестает существовать в его истинном значении.

Мы предполагаем, что ключевой ролью государства в обществе является установление основополагающих принципов, то есть «правил игры» для всех участников общественных отношений, предупреждение нарушения этих правил и контроль за их соблюдением. Основополагающими принципами, очевидно, являются защита ключевых прав и свобод граждан: жизни, частной собственности, а также других прав и свобод.

В этом смысле государство по отношению к местному самоуправлению первично: объединение людей в пределах определенной территории для самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения, которое и составляет сущность местного самоуправления, возможно только при наличии установленных и поддерживаемых нормативных принципов, внешних по отношению к местному сообществу. При этом в рамках установленных нормативных правовых принципов местное самоуправление должно иметь широкие полномочия по установлению собственных правил организации жизнедеятельности местного сообщества. Соотношение между этими «внешними» и «внутренними» правилами свидетельствует о степени развития местного самоуправления.

Существует два альтернативных подхода к описанию взаимодействия государства и местного самоуправления, основанных на разных концепциях публичного управления. В рамках первого подхода делается акцент на «рациональное управление иррациональным» - научно обоснованное воздействие государства на общественный хаос; развитие социальной инженерии и формирование социума по принципу «управляемого многообразия». Власть при этом стремится путем конструирования эффективных организационно-бюрократических форм управления обществом «сверху вниз» построить так называемое государство всеобщего благоденствия. Альтернативный подход олицетворяет либеральная философия, которая делает акцент на индивидуальную инициативу, ограниченную лишь некоторыми рамками и правилами общежития, на общественные предпочтения и формирование институтов управления «снизу вверх».

Данные подходы отчетливо проявились и в двух основных теориях местного самоуправления, преимущественно сформировавшихся еще в XIX веке – теории свободной общины и государственной теории<sup>1</sup>.

Теория свободной общины проистекает из представления о естественном и неотчуждаемом праве общины заведовать своими делами, заимствованном из бельгийского права. Данная теория подчеркивает, что исторически первично не государство, а именно община – самоуправляемая единица местного сообщества.

---

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что существует также третья – общественно-хозяйственная теория местного самоуправления, которая выдвигает на первый план не естественные права общины, а экономически-хозяйственную природу деятельности местного самоуправления. Однако данная теория, как отмечали критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные сообщества с различными хозяйственными объединениями (промышленными компаниями и т.п.).

Государственная теория самоуправления трактует местное самоуправление как форму организации государственного управления на низовом уровне и рассматривает местные органы управления прежде всего в качестве агентов центральных государственных органов власти по оказанию услуг населению в соответствии с общенациональными стандартами и под общенациональным руководством. Государственная теория местного самоуправления тесно связана с так называемой концепцией дуализма муниципального управления, согласно которой местное самоуправление самостоятельно в исключительно местных делах и подчиняется вышестоящим органам власти при исполнении государственных функций<sup>2</sup>.

В отечественной общественно-политической мысли, так или иначе отражавшейся на протяжении российской истории в практическом устройстве институтов местного самоуправления, представлены обе указанные теории местного самоуправления. Местное самоуправление в России во все годы формировалось в борьбе между сторонниками теории свободной общины и государственной теории.

При этом российские либеральные ученые, основываясь на идеях самобытности русской общины и её неотчуждаемых прав, всегда выступали за независимость российских институтов местного самоуправления от государства: «Сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать своими общественными интересами и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами»<sup>3</sup>.

Практика функционирования местного самоуправления в разных странах показывает, что в реальности указанные модели не реализуются в чистом виде на практике. Они являются некой идеализацией. Организация местного самоуправления представляет собой сочетание описанных выше моделей. При этом модель местного самоуправления в зависимости от исторических, культурных и других особенностей может иметь больше черт как одной, так и другой идеальной модели.

Новейшая история нашей страны с особой яркостью демонстрирует, что современным государством невозможно управлять только из центра, учитывая сложность общественной жизни, большое количество государственных функций и пр. По словам французского исследователя Алексиса де Токвиля, «центральная власть, какой бы просвещенной и искушенной она не представлялась, не в состоянии одна охватить все частности жизни великого народа. Она не может этого сделать потому, что подобная задача превосходит все пределы человеческих возможностей. Когда такая власть стремится только лишь своими силами создать и привести в действие бесчисленное множество различных общественных механизмов, она должна либо довольствоваться весьма неполными результатами, либо ее усилия будут просто тщетны»<sup>4</sup>.

Отражая политические, культурные, географические, социально-экономические и иные особенности каждой конкретной территории, местное самоуправление способствует обретению ими своей индивидуальности в масштабе всего государства в целом, способствует преодолению отчуждения личности от государства и сближению последнего с гражданским обществом. Российский исследователь местного самоуправления Л.В. Велихов к преимуществам местного самоуправления относил равномерное распределение полномочий по всему государству – вместо концентрации их у центрального правительства; обеспечение им именно тех нужд, потребность в которых испытывают жители конкретной территории; развитие в гражданах предприимчивости, самостоятельности, формирование гражданской позиции и пр.<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Либоракина М.И.* Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.

<sup>3</sup> *Васильченко А.И.* О самоуправлении. Т.1. Спб., 1870.

<sup>4</sup> *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1994.

<sup>5</sup> *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928.

В соответствии с вышесказанным можно охарактеризовать идеальную модель местного самоуправления в соответствии с представлениями авторов. Речь здесь будет идти не о той или иной форме устройства местного самоуправления, применимой к условиям конкретной страны, а именно о самой сущности местного самоуправления, которую образует набор неотъемлемых признаков (сущностных черт) этого понятия и без которых констатировать факт наличия местного самоуправления в можно лишь с определенными оговорками.

Итак, наше видение заключается в том, что местное самоуправление представляет собой объединение людей, живущих на определенной территории, для самостоятельного решения насущных вопросов совместного хозяйства, жизни и благоустройства. При этом граждане как непосредственно, так и через своих выбранных представителей определяют расходные потребности для решения насущных вопросов местного значения и, в соответствии с ними, источники финансирования потребностей (уровень налогообложения).

Принципиальную схему устройства местного самоуправления в соответствии с описанной моделью в общих чертах иллюстрирует следующий рисунок:



Определенная абстрактная модель «чистого» местного самоуправления обладает следующими *основными чертами*:

1. отсутствие суверенитета: местное самоуправление – подзаконная власть, действующая в порядке и в пределах, установленных государством;
2. ограниченная территория осуществления местного самоуправления – установленные границы муниципального образования, в пределах которого оно осуществляется;
3. самостоятельное определение органами местного самоуправления своих полномочий и объемов их реализации в соответствии с насущными и актуальными потребностями местных сообществ и выбранными приоритетами развития муниципального образования;
4. наличие собственных источников доходов (местных налогов), которые органы местного самоуправления имеют право самостоятельно вводить на своей территории и определять уровень налогообложения (величину сборов) по ним.

Понятно, что описанная нами модель является идеализацией и при ее реализации на практике возникает много ограничений. И главный вопрос здесь – сохранение сущности института местного самоуправления даже в условиях некоторого отхода от идеальной модели. Например, с позиции обеспечения единого налогового пространства на территории страны государство может настаивать на закрытом перечне местных налогов, которые имеют право вводить органы местного самоуправления. Но с точки зрения института местного самоуправления при этом должна обеспечиваться широкая автономия органов местного самоуправления в определении различных элементов налогообложения по местным налогам (ставок, льгот и пр.) и сбора данных налогов.

Вторым примером является возможность установления государством перечня обязательных услуг, которые должны предоставляться всем гражданам вне зависимости от территории проживания, но предоставление которых эффективнее организовывать на местном уровне. В этом случае такие услуги могут быть вменены в обязанность органов местного самоуправления (так называемые «государственные мандаты»). В данном случае государство должно обеспечить для органов местного самоуправления источники финансирования таких мандатов. При этом реализация мандаты не должна быть основным предметом деятельности муниципалитетов.

В любом случае развитие местного самоуправления затрагивает три составляющих его неотъемлемых взаимосвязанных элемента – политического, управленческого и экономического.

*Политическая составляющая* местного самоуправления заключается в том, что местное самоуправление нельзя рассматривать в отрыве от политической системы государства, в котором оно существует. Как указывает английский исследователь местного самоуправления Д.М. Хилл, «демократическая система власти включает в себя целый ряд различных государственных и частных органов и институтов, одним из которых является местное самоуправление»<sup>6</sup>. Местное самоуправление, таким образом, является необходимым демократическим противовесом центральной власти, способствующим своей легитимной деятельностью ограничению возможного произвола с её стороны, препятствующим свертыванию публичной власти в руках центрального правительства<sup>7</sup>.

*Управленческая составляющая* местного самоуправления, в нашем представлении, заключается в том, что объем полномочий органов местного самоуправления должен определяться, прежде всего, возможностями их реализации и приоритетами развития, самостоятельно определяемыми местными сообществами.

*Экономическая составляющая* местного самоуправления подразумевает наличие у органов местного самоуправления собственной материальной базы и доходных источников, достаточных для решения вопросов местного значения и удовлетворения потребностей местного сообщества в благах и услугах.

Таким образом, местное самоуправление в различных сферах жизни и деятельности общества выполняет следующие основные функции. В *политической* сфере местное самоуправление является залогом самоопределения, выражения политической воли человека и гражданина и общественных институтов, а также одной из форм народовластия и народного волеизъявления. С *административно-управленческих* позиций местное самоуправление служит гарантией права местных сообществ самим определять свои потребности и решать насущные и актуальные вопросы местного значения. В *экономической* сфере местное самоуправление определяется наличием реальных возможностей у органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать реализацию потребностей местных сообществ за счет собственной материальной базы и доходных источников.

В настоящей работе речь будет идти об экономической составляющей местного самоуправления в Российской Федерации с позиции фискальной автономии органов местного самоуправления по доходам и расходам, сбалансированности местных бюджетов и влияния реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений на финансовое состояние местных бюджетов. Авторы выражают глубокую признательность администрациям Архангельской, Владимирской, Вологодской, Тверской и Томской

---

<sup>6</sup> Цит. по: Hill D.M. Democratic theory and local government. London, 1974.

<sup>7</sup> Лантева Л.Е. Российское самоуправление в контексте мирового опыта. // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998; Еремян В.В. Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке. Исторический опыт генезиса. Монография. М., 1999.

областей, правительству Ставропольского края, мэрии города Ярославля, оказавшим содействие в сборе информации, использованной при подготовке доклада. Особую благодарность приносим А.В. Чернявскому, Л.Г. Рагозиной, И.В. Стародубровской, а также всем сотрудникам Фонда «Институт экономики города», чьи предложения и замечания нашли отражение в данной работе.

## Введение

В 2003 г. Фондом «Институт экономики города» был подготовлен аналитический доклад о развитии муниципальных финансов в России в 1992-2002 гг. С этого времени произошли значительные изменения в бюджетной системе России, а также в организации местного самоуправления. Они выразились в принятии Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в принятии ряда поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации. На местном уровне возникли новые типы муниципальных образований - муниципальные районы, городские округа и поселения. Был четко установлен круг вопросов, отнесенных к компетенции каждого типа муниципалитетов, произведено определение доходной базы местных бюджетов. В связи с этим вновь актуальным оказался вопрос комплексной оценки процессов реформирования на местном уровне и текущем состоянии муниципальных финансов, а также вопрос о соответствии результатов реформы заявленным принципам.

Настоящий доклад является логическим продолжением и развитием предыдущего. В нем представлены результаты анализа процессов реформирования органов местного самоуправления и бюджетной реформы на местном уровне в 2003-2007 гг..

Центральной темой исследования стала оценка изменения в результате реформ *уровня фискальной автономии муниципалитетов*, понимаемой как их способность самостоятельно определять объемы расходных и доходных полномочий местных бюджетов. В данном случае мы исходили из нашего понимания, что полноценное функционирование системы местного самоуправления возможно лишь при наличии прочной экономической основы. При этом степень независимости в управлении доходами, а также при принятии решений о расходовании бюджетных средств отражает реальные возможности и ограничения органов местного самоуправления. В конечном счете, именно уровень фискальной автономии, на наш взгляд, является индикатором способности населения России реализовать свое конституционное право на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Объектом исследования стали местные бюджеты и их место в бюджетной системе Российской Федерации. Информационной базой послужили данные Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по итогам двенадцати месяцев за 2003-2007 гг. и другие данные Министерства финансов Российской Федерации и Федеральной службы государственной статистики. Методология обработки и интерпретации данных раскрыта в отдельном разделе.

Доклад включает в себя шесть разделов. В первом рассмотрены теоретические основы муниципальных финансов в бюджетной системе федеративного государства. Во втором разделе раскрыты декларируемые цели и принципы преобразований, кратко охарактеризованы основные этапы и итоги реформ. Третий раздел содержит анализ сложившейся структуры доходов местных бюджетов. Четвертый раздел посвящен исследованию изменений в сфере расходных полномочий и расходов местных бюджетов в результате реформ. В пятом разделе рассмотрены вопросы, связанные с характеристиками сложившейся системы межбюджетных отношений, а также анализ социально-экономических характеристик, оказывающих влияние на уровень фискальной автономии. Наконец, в шестом разделе доклада представлены общие выводы в отношении влияния реформ на финансовое состояние муниципальных образований Российской Федерации.

В работе проведено исследование изменения в 2003-2007 годах фискальной автономии муниципалитетов как по доходам, так и по расходам, а также с точки зрения влияния на это процесс межбюджетных отношений.

В целях *оценки изменения уровня фискальной автономии муниципалитетов по доходам* применялось два подхода:



по доле доходов, на величину поступлений по которым муниципалитет имеет возможность влиять, пусть и в ограниченной степени (местные налоги, неналоговые доходы);

по доле доходов, получаемых из стабильных, предсказуемых и постоянных источников, которыми муниципалитет может самостоятельно распоряжаться (местные налоги и неналоговые доходы, а также налоги, закрепленные на долгосрочной основе).

Проведенный анализ показывает, что оба перечисленных подхода демонстрируют снижение фискальной автономии муниципальных образований по доходам после проведения муниципальной реформы:

Основным источником налоговых доходов муниципальных образований всех типов сегодня является налог на доходы физических лиц (его доля составила в 2007 г. 67,1% от общего объема налоговых доходов против 46,1% в 2003 г.), на администрирование которого органы местного самоуправления фактически не имеют возможности оказать влияние.

Формально в бюджетном законодательстве Российской Федерации такие формы трансфертов, как дотации и субсидии, отнесены к собственным доходам бюджетов, однако поступления по ним нельзя считать полностью стабильными и предсказуемыми источниками доходов.

При этом в структуре безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов в 2003-2007 гг. соотношение между целевыми и нецелевыми трансфертами изменилось – с существенным перевесом – в пользу целевых трансфертов, что фактически отражает сужение для муниципальных образований рамок, в которых они могут самостоятельно определять бюджетную политику. Если в 2003 г. доля нецелевых трансфертов составляла 52,5% в общем объеме безвозмездных перечислений, то в 2007 г. она снизилась до 24,1%.

Анализ изменения фискальной автономии в разрезе трех типов муниципальных образований, свидетельствует о том, что относительно благоприятная структура доходной части бюджетов после проведения реформ муниципальных финансов и межбюджетных отношений сложилась в городских округах. Их зависимость от трансфертов (в целом) является наиболее низкой из всех трёх типов муниципальных образований (45,5% против 71,4% в муниципальных районах и 67,7% в городских и сельских поселениях). При этом структура налоговых доходов бюджетов городских округов является наиболее диверсифицированной.

Проведенное упорядочение территориальной организации и бюджетного устройства муниципальных образований, расходных полномочий с точки зрения *изменения фискальной автономии муниципалитетов по расходам* в целом также не может быть оценено положительно.

С одной стороны, реорганизация административно-территориального и бюджетного устройства местного самоуправления, законодательное закрепление единых принципов функционирования данного института имело положительное значение с точки зрения обеспечения единства бюджетной системы Российской Федерации, организации взаимодействия разных уровней публичной власти в стране на основе единых принципов и процедур.

С другой стороны, реорганизация, которая была нацелена на формирование поселений, как центра решения вопросов местного значения, пока не привела к желаемым результатам. Совокупный объем расходов муниципалитетов разных типов примерно в равном отношении распределился между городскими округами и двухуровневыми муниципальными образованиями – муниципальными районами и поселениями (50,5% к 49,5% в 2007 г.). Однако внутри двухуровневых муниципальных образований из этих 49,5% порядка 42,5 п.п. расходуется в бюджетах муниципальных районов. На долю же городских и сельских поселений в 2007 г. в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений, пришлось всего 7% от общего объема расходов.

Закрепление четкого порядка делегирования отдельных государственных полномочий привели к упорядочиванию системы правового регулирования расходной составляющей муниципальных финансов. Следствием этого стала ликвидация прямых нефинансируемых мандатов. Однако, в ходе реформ была сохранена сложившаяся в 1990-е гг. неопределенность содержания и качества услуг, предоставление которых делегировано органам местного самоуправления. В результате точный количественный учет реальных потребностей местных бюджетов в финансовых средствах для исполнения делегированных полномочий, как и в предыдущие годы, не представляется возможным.

Кроме того, более прозрачная система финансирования делегированных полномочий выявила, что доля переданных государственных полномочий в расходах местных бюджетов увеличилась с 11,2% в 2003 г. до 29,0% в 2007 г.

Выделение расходных полномочий, возникающих у органов местного самоуправления при решении фиксированного перечня вопросов местного значения, с одной стороны, упорядочило ответственность. Вместе с тем, представляется, что для такой большой и внутренне неоднородной страны, какой является Российская Федерация, оставленный законодательством спектр возможностей в сфере расходных полномочий является слишком узким и не позволяет в полной мере использовать разнообразие социальных, географических, культурных, национально-этнических и других особенностей территорий как ресурс для развития. Ограничительный дух Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положенный в его основу запретительный принцип (который можно сформулировать: «То, что не разрешено, – запрещено») загоняют местное самоуправление в границы установленных государством жестких правил, лишая его возможности создавать эффективные механизмы саморегулирования, - то есть, по сути, ограничивая самостоятельность местного сообщества в реализации своих общественных интересов.

В результате, если собственные расходы местных бюджетов составляют сегодня 71%, то более половины совокупного объема этих расходов составляют расходы на образование и жилищно-коммунальное хозяйство, а в поселениях доля расходов бюджетов на общегосударственные вопросы, жилищно-коммунальное хозяйство и культуру составила в 2007 г. 69,7%.

Все это свидетельствуют о низкой степени свободы муниципальных образований при определении направлений расходования средств и об отсутствии возможностей для маневра и концентрации ресурсов на каком-либо ином направлении, в том числе направлении развития.

При этом доля межбюджетных трансфертов в доходах муниципальных образований значительно повысилась. При этом ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, вступающая в действие с 2008 г., ввела ограничения для муниципальных образований, которые связаны с уровнем дотаций и субсидий в доходах муниципальных образований. В случае превышения указанной доли 30%, муниципальным образованиям запрещается превышать установленные субъектом Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц, муниципальных служащих и содержание органов местного самоуправления, а также запрещается устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления. Средняя доля дотаций и субсидий в собственных доходах бюджетов муниципальных образований (в трактовке Бюджетного кодекса) составила в 2007 г. 38%, то есть значительно превысила установленный предел.

Таким образом, действующее законодательство в сочетании с федеральной системой распределения налогов между уровнями бюджетной системы фактически лишило среднее муниципальное образование возможности финансировать расходы, которые не упомянуты в Федеральном законе 131-ФЗ. Положение еще более усугубляется тем, что межбюджетные субсидии, предусмотренные для осуществления бюджетных инвестиций,

также включаются в расчет критериев ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. При этом потребности в осуществлении бюджетных инвестиций на развитие практически не были учтены при распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

Кроме того, общее количество межбюджетных трансфертов всех типов превысило 100, что в целом привело к снижению прозрачности системы межбюджетных отношений и снижению ее управляемости.

Основной вывод нашего исследования состоит в том, что роль местного самоуправления в России в настоящее время сведена к минимуму. Все ключевые доходные источники и расходные обязательства муниципалитетов регулируются федеральным законодательством. Таким образом, результаты проведенного анализа позволяют утверждать, что в ходе муниципальной реформы в России закреплена модель «трансферто-зависимого» муниципального района и поселения, являющихся, по сути, своего рода «проводниками» политики органов государственной власти.

Описанные тенденции свидетельствуют не только о низком уровне фискальной автономии муниципальных образований, но и о его снижении. Фактически, можно говорить о произошедшем в результате реформ в России «огосударствлении» местного самоуправления и превращении муниципальных образований, особенно районного и поселенческого уровня, в проводника политики государственной власти.

# 1. Теоретические основы системы муниципальных финансов

## 1.1. Концепции децентрализации и фискальной автономии

Теоретической основой для проведения анализа изменения финансового состояния местного самоуправления в ходе реформ является концепция бюджетного федерализма. В самом широком смысле под бюджетным федерализмом принято понимать нормативную правовую систему федеративного государства, регламентирующую бюджетные права и обязанности разных уровней публичной власти, принципы и методы их взаимодействия на всех стадиях бюджетного процесса. Чаще всего с помощью этого понятия характеризуют разные аспекты распределения расходных и доходных полномочий между уровнями публичной власти в федеративном государстве, а также основополагающие характеристики устройства бюджетной системы – финансовую децентрализацию и фискальную автономию территорий.

*Финансовая децентрализация* предполагает, что территориальные органы публичной власти (применительно к теме доклада – органы местного самоуправления) могут с определенной степенью свободы определять набор и финансировать предоставление услуг, оказываемых населению, а также их объем и качество. Теоретически существует два полярных способа распределения ресурсов, которое осуществляется органами публичной власти. Полностью централизованное управление предполагает наличие одного единственного уровня власти, который наделен всеми властными полномочиями и функциями. Его противоположность – полностью децентрализованное управление общественными финансами, фактически означающее раздробленное выполнение государственных функций и их равномерное распределение по всем уровням публичной власти в государстве. На практике в чистом виде эти полярные способы управления общественными финансами не встречаются.<sup>8</sup> Реальные системы управления содержат в себе элементы как одного, так и другого способа распределения бюджетных ресурсов.

*Фискальная автономия* отражает объем полномочий при определении величины, направлений и способов использования финансовых средств, полученных из стабильных и предсказуемых источников, - то есть, по существу, меру свободы при принятии решений в бюджетной сфере. Высокий уровень фискальной автономии означает, что органы публичной власти данного уровня бюджетной системы обладают значительными полномочиями, как по формированию собственной доходной базы, так и по определению набора предоставляемых бюджетных услуг. В конечном счете, именно уровень фискальной автономии отражает реальную меру независимости органов местного самоуправления от влияния государственных органов власти при проведении собственной бюджетной политики.

Различают *фискальную автономию по доходам*, которая определяется уровнем самостоятельности в распоряжении доходами, полученными из стабильных и предсказуемых источников, и *фискальную автономию по расходам*, которую характеризует возможность самостоятельно определять структуру бюджетных расходов. Оценка изменения уровней фискальной автономии по доходам и по расходам муниципальных образований в результате реформ проводится в разделах 3 и 4 настоящего исследования.

Важно отметить, что прямой связи между уровнями децентрализации и фискальной автономии не существует. Рост децентрализации расходных полномочий не обязательно повлечет за собой увеличение фискальной автономии бюджетов более низкого уровня и наоборот. Так, децентрализация в области бюджетных расходов, происходившая в 1991-

---

<sup>8</sup> Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. М.: Деловая и профессиональная литература, 2008. Том II. /Под общей редакцией А.М. Лаврова/ М.: ООО «Издательский дом «Деловая и профессиональная литература», 2008.

1999 г., развивалась в принудительной со стороны федеральных органов власти форме. Правительство Российской Федерации передавало субъектам Федерации и муниципальным образованиям исполнение целого ряда полномочий, расходы на которые строго регламентировались на федеральном уровне. При этом муниципалитеты были практически лишены собственных полномочий по дополнительной мобилизации доходов.

*Исходную роль* в формировании бюджетной системы играет распределение расходных полномочий. Только после того, как распределены расходные полномочия и определен их предполагаемый объем на каждом уровне бюджетной системы, следует приступать к решению вопросов о закреплении и перераспределении доходов между этими уровнями.<sup>9</sup> Такая последовательность позволяет избежать вертикального (невозможность исполнения всех обязательств) и горизонтального (соседство территорий с низкой и чрезмерно высокой бюджетной обеспеченностью) дисбаланса финансовой системы.

*Сбалансированность* территориальной финансовой системы представляет собой соответствия расходных обязательств и доходных полномочий территориальных единиц. При этом следует различать функции по предоставлению и финансированию предоставления услуг. Многие услуги могут фактически предоставляться на одном уровне бюджетной системы, а финансироваться из бюджетов другого уровня (как правило, вышестоящего).

Стоит отметить, что в отличие от определенных выше понятий децентрализации и фискальной автономии, отражающих характеристики территориальной организации бюджетной системы, сбалансированность является *критерием эффективности* ее функционирования. Этот критерий может применяться при оценке финансовой системы, основанной на любых принципах, - то есть, как для федеративных, так и для унитарных государств.

## **1.2. Общие принципы распределения расходных и доходных полномочий по уровням бюджетной системы**

При распределении расходных полномочий в общем случае принято считать, что передавать на верхние уровни бюджетной системы решение вопросов, непосредственно касающихся жизни отдельных территорий, нецелесообразно. Чем выше заинтересованность в решении проблем стоящих перед органами публичной власти, тем больше вероятность выбора наиболее эффективных решений. Однако на практике при выборе оптимального уровня децентрализации полномочий принято руководствоваться следующими принципами.

*Принцип субсидиарности.* В соответствии с этим принципом за муниципальными образованиями целесообразно закреплять все функции, которые они в состоянии выполнить. Все остальные функции передаются на региональный и федеральный уровни. Отметим, что этот принцип, который можно также назвать принципом эффективного дополнения, предполагает, что бюджетная система строится снизу вверх. Россия является преемницей централизованного государства – Советского Союза, где система общественных финансов была основана на противоположном принципе, и местные бюджеты являлись частью бюджетной системы государства.

*Принцип территориального соответствия.* Если услуга предоставляется локально – то есть, в основном на территории муниципалитета, и для его жителей, - это является веским аргументом для ее децентрализации и передачи соответствующих функций на местный уровень. Если границы предоставления услуги значительно шире границ территории муниципалитета, предоставление данной услуги следует закрепить за региональным или федеральным уровнями. Принцип территориального соответствия

---

<sup>9</sup> Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.:УРСС, 1997.

также включает в себя необходимость учета доступности населения к базовому объему основных общественных услуг на всей территории страны.

*Принцип финансовой эффективности.* В соответствии с этим принципом, если стоимость предоставления услуги снижается по мере увеличения масштаба ее производства, это является серьезным аргументом в пользу передачи ее на более высокий уровень управления. При оценке стоимости услуг необходимо отдельно оценивать как прямые расходы на производство и предоставление услуг, так и эффекты, возникающие в связи с различиями в заинтересованности разных уровней публичной власти.

В совокупности данные принципы формируют теоретическое представление о распределении основных полномочий между уровнями публичной власти. Это представление иллюстрирует таблица 1.

**Таблица 1.** Теоретическое представление о распределении расходных полномочий и функций между уровнями бюджетной системы

<i>Статья расходов, функция</i>	<i>Политика, стандарты и контроль</i>	<i>Осуществление управления</i>	<i>Комментарии</i>
Национальная оборона	Ф	Ф	Выгоды и издержки общенационального масштаба
Международные отношения	Ф	Ф	
Использование природных ресурсов	Ф	Ф, Р, М	Способствует развитию внутреннего рынка
Охрана окружающей среды	Ф, Р, М	Р, М	Возможны выгоды и издержки общенационального, регионального или местного масштаба
Поддержка промышленности и сельского хозяйства	Ф, Р, М	Р, М	Значительные межрегиональные внешние эффекты
Образование	Ф, Р, М	Р, М	Трансферты в «натуральной» форме
Здравоохранение	Ф, Р, М	Р, М	
Социальное обеспечение	Ф, Р, М	Р, М	
Жилищно-коммунальное хозяйство	Р, М	Р, М	Тарификация должна осуществляться с учетом приоритетов бюджетной политики региона

*Обозначения:* Ф – федеральный, Р – региональный, М – местный уровень.

*Источник:* Христенко В. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.

Как уже отмечалось, основной принцип распределения доходных полномочий между уровнями бюджетной системы состоит в том, что закрепляемые доходы должны соответствовать расходным полномочиям. Достижение такого соответствия должно осуществляться на основе законодательного закрепления за территориями доходных полномочий, соответствующих расходным обязательствам. Существует три основных метода распределения доходных полномочий:

1. Установление долевых пропорций распределения собираемых налогов между разными уровнями бюджетной системы;
2. Совместное использование базы налогообложения;
3. Закрепление различных налогов за разными уровнями бюджетной системы.

Подавляющая часть бюджетных систем в мире основана на одновременном использовании нескольких подходов, которое обеспечивает наибольшую экономическую эффективность и устойчивость бюджетной системы.

Помимо принципа соответствия расходных и доходных полномочий в мировой практике принято руководствоваться критериями простоты администрирования, прозрачности, налоговое бремя по конкретным видам налогов не должно легко

экспортироваться в другие муниципалитеты.<sup>10</sup> Теоретическое представление о распределении основных налогов между уровнями публичной власти, соответствующее этим критериям, приведено в таблице 2. В общем случае, на федеральном уровне должны быть централизованы поступления по налогу на прибыль, налог на добавленную стоимость (НДС), на добычу неравномерно расположенных полезных ископаемых; за местными бюджетами должны закрепляться налоги с недвижимой и равномерно размещенной по территории страны налоговой базой – в частности, налоги на недвижимость и землю.

**Таблица 2.** Теоретическое представление о распределении основных видов налогов между уровнями бюджетной системы

Вид налога	Определение		Закрепление за уровнем бюджетной системы и управление	Комментарии
	Налоговой базы	Налоговой ставки		
Налог на прибыль	Ф	Ф	Ф	Мобильная налоговая база, стабилизационный инструмент
Налог на доход физических лиц	Ф	Ф, Р, М	Ф	Перераспределительный, стабилизационный инструмент, мобильная налоговая база
Многоуровневый налог с продаж (НДС)	Ф	Ф	Ф	Децентрализованное управление трудноосуществимо, если ставки и базы различаются по регионам
Одноуровневый налог с продаж	Ф, Р	Р, М	Ф, Р, М	Подходит для всех уровней бюджетной системы (потенциальная опасность для местного уровня – экспорт налога)
Акцизы	Р, М	Р, М	Р, М	Налогообложение по месту производства предотвращает экспорт налогов
Налоги на игровой бизнес, лотереи, бега	Р, М	Р, М	Р, М	Регулирование азартных игр находится в компетенции региональных и местных органов власти
Налоги на землю и недвижимость	Р	М	М	Имобильная налоговая база, оплата по принципу получаемых выгод

Обозначения: Ф – федеральный, Р – региональный, М – местный уровень.

Источник: Shah A. The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. The World Bank, 1994.

Концепция бюджетного федерализма предполагает, что одновременно с вертикальным выравниванием доходов бюджетов производится частичное перераспределение финансовых ресурсов между территориальными образованиями. Критерии выделения территорий, получающих финансовую помощь, размеры, формы и процедуры предоставления этой помощи требуют специального законодательного обеспечения. Единая для всех регионов формула горизонтального выравнивания, устанавливающая количественные, по возможности объективные параметры распределения централизованной помощи, позволяет найти разумный компромисс между бюджетной самостоятельностью субъектов федерации и их большей и меньшей зависимостью от поступлений из федерального бюджета.

Перераспределение бюджетных ресурсов может осуществляться в соответствии с несколькими моделями<sup>11</sup>:

1. Выравнивание доходного потенциала территориальных бюджетов;

<sup>10</sup> Musgrave R., Musgrave R. Public Finance In Theory And Practice. McGraw-Hill Book Company, 1989; Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. Пер. с англ. - М.: ИНФРА-М, 1997.

<sup>11</sup> Oates W. (ed.) The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington, Massachusetts: Heath, 1977.

2. Выравнивание доходного потенциала территориальных бюджетов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей;
3. Обеспечение возможности предоставления минимального набора бюджетных услуг.

Выбор подхода к распределению доходных и расходных полномочий, а также методов осуществления бюджетного выравнивания определяется уровнем горизонтальной и вертикальной дифференциации территорий, желаемой степенью фискальной автономии и исторически сложившимися традициями организации публичной власти. Результатом как избыточной, так и недостаточной децентрализации может быть усиление социальной несправедливости, связанное с различиями в возможностях разных территорий, а также снижением заинтересованности в результатах деятельности территориальных органов публичной власти.<sup>12</sup> Решение этих проблем требует поиска в каждой стране оптимального уровня децентрализации полномочий и фискальной автономии.

### **1.3. Международный опыт децентрализации бюджетной системы и устройства местного самоуправления**

Структура, организация и функции органов местного самоуправления сильно различаются между странами<sup>13</sup>. Спектр муниципальных полномочий варьируется от административных функций (такая модель наиболее характерна для унитарных государств) до функций, которые предполагают возможность разработки самостоятельной экономической политики, наличие механизмов влияния на доходную базу, в том числе налоговую. Материалы, кратко характеризующие диапазон способов территориальной организации местного самоуправления в различных странах мира и её роль в системе общественных финансов, представлены в Приложении к настоящему докладу.

Как следует из таблиц Приложения, организация местного самоуправления зависит от сочетания многих факторов, включающих в себя численность и структуру населения, уровень экономического развития, традиции функционирования институтов публичной власти. В целом, анализируя международный опыт, можно выделить несколько основных способов организации местного самоуправления:

- одноуровневая структура;
- многоуровневая структура;
- муниципальные округа.

Далее приведено несколько вариантов организации местного самоуправления в развитых странах мира. В качестве примеров рассмотрены системы местного самоуправления в Великобритании, Дании, Франции и США. В Великобритании и Франции муниципальные органы обладают только административными полномочиями, поскольку эти страны являются унитарными. Дания является страной с очень высокими социальными обязательствами государства. При этом муниципалитеты, как будет показано ниже, обладают достаточно широкими полномочиями по управлению доходами и расходами. США представляют собой пример предоставления муниципалитетам широких прав при разработке и реализации экономической политики уже в рамках федеративного государства.

Структура органов местного самоуправления *Великобритании* насчитывает 435 основных органов, являющихся получателями субсидий. Семь из этих органов действуют

<sup>12</sup> Подробное описание этой проблемы см. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. Том II. /Под общей редакцией А.М. Лаврова/ М.: ООО «Издательский дом «Деловая и профессиональная литература», 2008.

<sup>13</sup> При работе над данным разделом были использованы материалы OECD “The legal framework for the budget systems” OECD Journal of Budgeting, Vol.4 №3, статистические материалы OECD, а также материалы из аналитического отчета PriceWaterhouse Coopers «Система распределения трансфертов. Международный сравнительный анализ.»



на территориях с населением более одного миллиона, и лишь четыре — на территориях с населением менее 30 тыс. человек. Размеры находящейся под юрисдикцией территории и количество охваченного услугами населения значительно отличаются для органов одного и того же типа.

В каждом районе страны существует два или три уровня органов местного самоуправления. Один из уровней представлен службой полиции – местным органом, отвечающим лишь за деятельность сил полиции. В районах, где действует два уровня органов местного самоуправления, второй уровень отвечает за деятельность по предоставлению услуг всех остальных органов местного самоуправления. Данная структура власти является типичной для городских зон, хотя аналогичную организацию имеют и некоторые другие районы. В ряде муниципалитетов (чаще всего, в сельской местности) существуют два уровня: советы графств и советы округов. Кроме того, существует еще один уровень – выборные приходские и городские советы, предоставляющие лишь отдельные виды услуг; но в соответствии с общепринятой практикой, при обсуждении Британской системы органов местного самоуправления этот последний уровень в расчет не принимался.

Совокупные расходы<sup>14</sup> органов местного самоуправления в Великобритании достигают приблизительно 10% валового внутреннего продукта, а в общем объеме государственных расходов – около 25%.

Органы местного самоуправления имеют четыре основных источника дохода. Первые два обеспечиваются национальным правительством и носят общее название совокупного внешнего финансирования. К ним относятся государственные субсидии и местный налог на корпоративную недвижимость. Государственные субсидии, в свою очередь, могут быть либо общего назначения (субсидии поддержки доходов), либо целевыми. В целом, основным источником доходов органов местного самоуправления являются субсидии общего назначения. Источником дохода также могут служить целевые субсидии, компенсирующие затраты местных органов в связи с платежами, осуществляемыми этими органами на правах государственных представителей, и другие целевые субсидии, выдаваемые на условиях их расходования в определенных целях. Местный налог на корпоративную недвижимость также является субсидией общего назначения, которая, в сущности, сходна с установленной нормой дохода (она также определяется как часть суммарного дохода государства от налогообложения корпоративной недвижимости).

Оставшиеся два основных источника доходов – налоги местного совета, пошлины и сборы – формируются из отчислений местных плательщиков. Помимо этого, органы местного самоуправления могут принять решение о финансировании своих расходных статей из резервных источников. Большая часть доходов от пошлин и сборов формируется за счет аренды жилого фонда. Устанавливаемые органами местного самоуправления местные налоги (налог местного совета) покрывают их расходы.

При сравнительном изучении местного управления отчетливо проявляются две характерные особенности *Дании* (а также и большинства остальных скандинавских стран): размер территории муниципалитета и степень финансовой децентрализации.

Дания<sup>15</sup> обладает значительным общественным сектором, на который приходится около 61% внутреннего валового продукта. Два уровня местного управления – округа и муниципалитеты вместе обеспечивают расходы эквивалентные 32% ВВП. Размер территории муниципалитета отражает широту диапазона задач, стоящих перед соответствующим органом местного самоуправления, а именно: организация работы

---

<sup>14</sup> Аналитический отчет PriceWaterhouse Coopers «Система распределения трансфертов. Международный сравнительный анализ»

<sup>15</sup> Аналитический отчет PriceWaterhouse Coopers «Система распределения трансфертов. Международный сравнительный анализ»

учреждений здравоохранения, детских садов, начального и среднего образования, социальных служб и регионального общественного транспорта.

Местное самоуправление в Дании ведет контроль и учет своих доходов с целью выделения нужных фондов на функционирование этих учреждений и служб. В таблице 3 указывается относительная значимость для округов и муниципалитетов в целом различных источников доходов.

**Таблица 3.** Структура доходов муниципальных образований Дании в 1997 г., процентов

<i>Источник доходов</i>	<i>Доля источника</i>
Налоги	58
Платежи, установленные местными органами	23
Общие субсидии	10
Целевые субсидии	8
Прочее	1
<b>Итого</b>	<b>100</b>

Данная таблица наглядно демонстрирует, какое важное значение имеет самофинансирование муниципалитетов, которое осуществляется, в частности, путем использования местных налогов. Личный подоходный налог является здесь наиболее важным и обеспечивает поступление около 90% налоговых доходов. Существенная особенность применения самообложения состоит в том, что как муниципалитеты, так и округа имеют право устанавливать свои собственные налоговые ставки.

Помимо самофинансирования существуют также, в широком смысле, пять типов доходов, которые передаются местным органам самоуправления:

- муниципалитеты получают 12% средств, полученных правительством страны от налога на корпоративные доходы. Эти доходы включаются в графу «налоги» в вышеприведенной таблице;
- дискреционные субсидии – выделяются в отдельных случаях непосредственно Министерством внутренних дел Дании муниципалитетам, оказавшимся в чрезвычайной ситуации. Эти суммы также относительно невелики в национальном масштабе;
- общая субсидия центральных органов управления – выделяется пропорционально базовому размеру налогов конкретных местных органов. Она представляет собой большую часть «общих субсидий» в вышеприведенной таблице и составляет 10 % доходов местных органов управления;
- уравнительные субсидии – в ряде случаев эти уравнительные субсидии не оказывают финансового воздействия на центральное правительство;
- целевые субсидии – главным образом, эти средства направляются через бюджеты местного управления, которое не обладает свободой действий в отношении их использования, и выделяются на конкретные нужды.

*Франция* является унитарной республикой со сложной структурой органов местной власти. В результате принятых в 1982 г. законов, направленных на децентрализацию организации исполнительной власти, образовалось три уровня местной власти: регионы, округа и коммуны (или муниципалитеты).

Муниципалитеты, количество которых превышает 36 тысяч, являются самыми простыми и самыми старыми органами местной власти во Франции. Они значительно отличаются друг от друга по численности населения, и ответственны за предоставление таких услуг, как городское планирование, политику развития, содержание школ (без учета заработной платы учителей), уборку мусора, водоснабжение и содержание дорог. Ответственность за оказание таких услуг как социальное обеспечение разделяется с округами. Каждым муниципалитетом руководит избираемый жителями мэр, многие из

которых также являются членами Национальной Ассамблеи. В последние годы усиливается поддерживаемая правительством тенденция, когда небольшие муниципалитеты объединяются для решения отдельных проблем – таких, как сбор, обработка и удаление отходов.

Округа отвечают за вопросы предоставления широкого круга услуг, включающего в себя различные элементы социального обеспечения, образования, школьного транспорта, строительства и содержания дорог округа, а также за развитие туризма.

Регионы являются новейшими административными образованиями во Франции – они были созданы в 1959 г. с целью улучшения экономического планирования и развития инфраструктуры. Благодаря процессу децентрализации, начавшемуся в 1982 г., регионы стали самостоятельными объектами, которые обладают особыми полномочиями и в которых действуют избираемые ассамблеи. В сферу ответственности регионов входят экономическое планирование и развитие, строительство и содержание общих и технических средних школ, техническая подготовка.

Во Франции отсутствует иерархическая структура, согласно которой между органами власти различных уровней существует зависимость или подчинение. Взаимодействие между национальным правительством и различными уровнями местного самоуправления осуществляется государственными служащими – префектами.

Взятые вместе, местные бюджеты составляют около 14% национального бюджета и около 7% ВВП. Для каждого уровня местного самоуправления существует несколько источников доходов:

- местные налоги, которые собираются национальным правительством от имени муниципалитетов, округов и регионов (налоги на землю под застройками и свободными землями налог на жилье, коммунальный налог, торговые налоги); от имени муниципалитетов (сборы на утилизацию отходов и уборку улиц); от имени округов (ежегодный налог на автомобили, регистрационные взносы и плата за землю и рекламу имущества); и от имени регионов (сборы за регистрацию автомобилей);
- субсидии национального правительства, такие, как субсидии общего назначения и «децентрализационные» субсидии;
- субсидии от других органов власти, такие, как субсидии от регионов для округов и муниципалитетов, субсидии от муниципалитетов округам и субсидии Европейского Союза для районов, которые соответствуют требованиям Европейского Структурного Фонда;
- займы, которые могут достигать 10-15% местных доходов;
- платежи за оказанные услуги и продажа определенных ресурсов, находящихся в общественной собственности – например, лесоматериалы из муниципальных лесов. Этот тип доходов важен для муниципалитетов;
- местные налоги, прямые и косвенные, составляют значительную часть общей суммы дохода органов местного самоуправления и достигают 48% для муниципалитетов, 54% для округов и 55% для регионов. Национальное правительство определяет виды налогов, которые могут быть взысканы, а также определяет диапазон, в рамках которого могут изменяться ставки налогообложения путем привязки ставок налогообложения отдельно взятого органа местного самоуправления к средним значениям среди всех остальных органов местного самоуправления. Например, ставка муниципального налога на имущество не может быть более чем в 2,5 раза выше средней ставки среди других муниципалитетов, тогда как ставка налога на предпринимательство не может более, чем вдвое превышать среднюю ставку этого же налога среди других муниципалитетов. Эти же принципы применяются и в отношении округов и регионов.

Существует прямая связь между налогом на предпринимательство и другими местными налогами. Так, налог на предпринимательство не может быть увеличен более, чем другие местные налоги в среднем за тот же год. И наоборот, если другие местные налоги уменьшены, то налог на предпринимательство должен быть уменьшен в такой же степени. Это сделано для того, чтобы минимизировать налоговое бремя, накладываемое на коммерческие предприятия органами местного самоуправления. Высокие налоги на предпринимательство во Франции по сравнению с другими странами Европейского Союза вызывают критику со стороны предпринимателей. В связи с этим часть такого местного налога, как профессиональный налог, которая идет на выплату заработной платы, будет заменена государственной субсидией.

*Соединенные Штаты Америки* обладают обширной и развитой системой органов местного самоуправления. Это объясняется фактическими отличиями размеров хозяйства, населения и географии США по сравнению с аналогичными показателями рассмотренных стран. Кроме того, тот факт, что субнациональные органы управления играют куда большую роль в политической жизни Америки, нежели большинства других стран, отражает исторические корни существующей в этой стране традиции, основанной на представительской демократии, а также принципах контроля и сбалансированности полномочий органов управления.

США являются федеративной республикой, действующей в рамках конституции. Конституция не определяет полномочия, предоставляемые органам местного самоуправления; напротив, такие полномочия предоставляются органам местного самоуправления соответствующими государственными органами штатов, как правило, в соответствии с положениями конституций штатов. В условиях федеральной системы органы управления штатов и органы местного самоуправления осуществляют внутреннее самоуправление в рамках общей политики баланса полномочий между ними и федеральным правительством.

Федеральное правительство традиционно отвечает за обеспечение международных связей, национальную систему обороны, макроэкономическое управление и государственную систему социального обеспечения. Круг обязанностей органов управления на уровнях штатов и местного самоуправления традиционно охватывает вопросы государственной закупки основных товаров и услуг, обеспечение деятельности системы начального и среднего образования на местном уровне, а на уровне штата – органов полиции и пожарной охраны, систем общественного транспорта, государственных работ, государственного соцобеспечения и высшего образования. В последнее время на федеральное правительство возложена более значимая роль по финансированию большинства направлений государственной деятельности, в частности, сферы социального обеспечения и государственных работ.

Отношения между органами управления на уровне штата и органами местного самоуправления складываются в каждом штате по-разному; при этом органы местного самоуправления действуют в более или менее регулируемых условиях. В руках органов управления штатов имеются различные рычаги фискального и иного нормативного регулирования деятельности органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в различных штатах также могут иметь отличия в структуре, форме организации и целях деятельности, но при этом они, как правило, сохраняют иерархию уровней: графства, района, муниципального (городского) и специального (определяемого на основе функционального критерия) округа.

#### ***Анализ механизмов выравнивания вертикальной сбалансированности муниципальных бюджетов***

Как показывает практика, эффективность функционирования органов местного самоуправления достигается при различных структурах организации этого уровня

публичной власти. При всем различии форм и видов муниципалитетов можно выделить несколько общих принципов функционирования местного самоуправления.

Независимо от структуры органов местного самоуправления, принципы закрепления доходов за местными органами власти практически не меняются. В структуре доходов присутствуют налоги, закрепленные на долгосрочной основе, неналоговые доходы, а также трансферты, которые в свою очередь, делятся на целевые и нецелевые.

Таким образом, ключевым вопросом организации местного самоуправления является вертикальная сбалансированность, то есть соответствие между расходными обязательствами и доходами на местном уровне. Детальные межстрановые исследования, показали, что при распределении доходов между уровнями бюджетной системы возможные цели распределения могут включать в себя показатели:

- минимальных стандартов услуг, предоставляемых в масштабах всех страны;
- минимального уровня финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении каждого из органов местного самоуправления;
- стабильности, предсказуемости и зрелости ресурсной базы органов местного самоуправления;
- эффективности или рентабельности действий исполнительных органов;
- политической и культурной гармонии.

Примером наибольшего акцента на выравнивание является Германия, стремящаяся обеспечить одинаковый уровень качества услуг каждому гражданину вне зависимости от места проживания. Такие страны как Австралия и Нидерланды используют другой принцип: обеспечение каждому муниципалитету возможности предлагать одинаковый уровень услуг. При этом сам уровень финансового выравнивания сильно отличается между странами. Правительство Германии стремится уравнивать уровень финансовых возможностей муниципалитетов до 95%. В Нидерландах и Швеции этот уровень составляет 70-80%, а в Дании — всего 45% для большинства муниципалитетов, но 80% для регионов. Кроме того, каждая из этих стран также стремится уравнивать потребности, то есть снизить уровень социального неравенства и обеспечить доступ населению разных территорий к основным видам инфраструктуры. Напротив, США ориентируется не на выравнивание возможностей и расходных потребностей, а лишь обеспечивает достаточный уровень финансирования основных услуг, предоставляемых населению.

Во Франции разнообразие структуры расходов более чем 36 тысяч существующих муниципалитетов настолько затрудняет достижение справедливого выравнивания потребностей в финансировании, что правительство в 1994 г. решило исключить выравнивание потребностей финансирования из числа главных целей новой системы субсидирования. И сегодня каждый муниципалитет получает фиксированную сумму, рассчитанную на основе сумм, полученных в прошлом году в рамках задачи выравнивания потребностей. Однако причиной различий в финансовых потребностях различных типов муниципалитетов остаются другие составляющие французской системы распределения — такие, как субсидии «городской солидарности» и на выполнение программы развития сельских регионов.

Анализ эффективности применяемых методов вертикального выравнивания не позволяет однозначно указать на оптимальный способ. Очевидными целями разработки систем перераспределения доходов являются стабильность, предсказуемость и зрелость местных финансовых ресурсов. Они находят свое отражение в отборе и определении удельного веса факторов, избранных для определения финансовых потребностей (количество школьников, длина водных артерий). Чем выше потребности муниципалитета в том или ином году, тем больше средств он должен получить. Кроме того, значительные и резкие перемены в условиях финансирования, выражающиеся в утверждении новой системы субсидирования, либо во влиянии внешних факторов, как правило, сопровождаются выработкой переходных условий, рассчитанных на тех, кто испытывает

на себе негативные последствия такого влияния. Также существует связь между общими объемами субсидирования и уровнем государственных расходов, либо уровнем инфляции.

При обзоре существующих практик может сложиться впечатление, что поощрения или наказания за эффективность использования средств нарушают права органов местного самоуправления самостоятельно определять направления и объемы расходов бюджета, ставки налогообложения и приоритеты. В то же время, обеспечение общей эффективности государственных расходов является основной целью большинства национальных правительств. Одним из примеров достижения такой общегосударственной цели посредством внедрения системы субсидирования является определение удельного веса социально-экономических факторов в рамках системы распределения финансовых ресурсов в Нидерландах, отчасти направленное на побуждение муниципалитетов к уменьшению количества граждан, получающих различные социальные льготы (хотя сегодня признается, что число таких граждан не обязательно напрямую зависит от усилий муниципалитета). Поэтому оправданность такого решения должна определяться наличием механизмов согласования интересов, сложившимися традициями устройства общественного сектора. В общем же случае такая мера не противоречит принципам бюджетного федерализма.

Одним из ключевых вопросов является выбор метода расчета общей доли доходов, распределяемых на местный уровень. В большинстве стран решение относительно общей доли доходов, направляемых органам исполнительной власти на субнациональном уровне, принимается центральным правительством и основывается на оценке общих показателей макроэкономической ситуации в свете политических соображений. Например, в Швеции выплачиваемая каждому жителю страны фиксированная сумма ежегодно определяется национальным парламентом. В Австралии совокупная часть предоставляемых штатам субсидий общего назначения определяется на ежегодной Конференции Премьер-министра, в которой участвуют исполнительные органы как всего Содружества, так и отдельных штатов.

Существует группа стран, где указанная доля не является предметом политических дискуссий и формально связана с объективными критериями. Так, в Нидерландах объем субсидирования связан с чистыми скорректированными государственными расходами. Во Франции между национальным правительством и органами местного самоуправления подписаны трехгодичные «пакты о финансовой стабильности», увязывающие субсидии общего назначения с уровнями инфляции и ВВП. Возможно, органы местного самоуправления в других странах захотят последовать этим примерам, особенно, если они значительно зависят от субсидирования в вопросах формирования своих доходов. Например, широкая дискуссия в последние годы развернулась вокруг органов местного самоуправления Австралии. Последние выражают неудовлетворенность существующей системой финансирования, поскольку их финансовые возможности не отражают результатов экономического роста последних лет. При этом размеры субсидий общего назначения в этой стране увеличивались пропорционально росту уровней инфляции и населения в соответствии с так называемой «гарантией реального дохода на душу населения».

## **Выводы**

Анализ теоретических принципов и международной практики функционирования органов местного самоуправления свидетельствует об огромной вариативности способов организации системы муниципальных финансов. Строго говоря, не существует *единой универсальной методики* определения как доходных и расходных полномочий уровней публичной власти, так и функционирования системы межбюджетных отношений в государстве. Вместе с тем, существует определенный набор *общих принципов*, на основе

которых строятся отношения органов государственной власти и местного самоуправления (в странах с единой системой публичной власти – отношения бюджетов разных уровней).

К числу таких фундаментальных основ организации национальной бюджетной системы можно отнести первичность распределения расходных полномочий, для обеспечения выполнения которых в дальнейшем формируются доходные источники, а также необходимость достижения *вертикальной и горизонтальной сбалансированности территориальных бюджетов*. Вертикальная сбалансированность представляет собой соответствие расходных обязательств и доходных полномочий, горизонтальная подразумевает наличие минимального уровня общественных благ, который может получить любой гражданин, вне зависимости от места проживания. Чаще всего, первым этапом обеспечения как вертикальной, так и горизонтальной сбалансированности является оценка возможностей территории обеспечить предоставление определенного набора благ и услуг, выполнять те или иные функции. Уже на базе этой оценки в дальнейшем происходит принятие решений о финансовых потребностях и требуемой доходной базе.

Практически во всех развитых странах мира обеспечение вертикальной сбалансированности требует осуществления выравнивания возможностей муниципальных образований для предоставления бюджетных услуг населению. В результате, значительную часть доходов муниципальных образований составляют поступления из вышестоящих бюджетов бюджетной системы.

Формирование основ бюджетной системы муниципалитетов, таким образом, можно представить как определение оптимального уровня децентрализации и фискальной автономии территориальных образований. Данный выбор должен производиться с использованием четко сформулированных критериев, которые применяются к анализу характеристик муниципальных финансовых систем. Прозрачность критериев особенно важна в связи с тем, что область распределения расходных полномочий во всем мире относится к числу наиболее конфликтных составляющих устройства публичной власти.

## **2. Место реформы местного самоуправления в системе реформ общественного сектора в Российской Федерации**

### **2.1. Основные этапы реформ местного самоуправления и муниципальных финансов**

Одной из основных задач общественного сектора в современной экономике является достижение устойчивого развития и эффективного распределения ресурсов, а также организация оказания бюджетных услуг населению и взаимодействия государства с бизнесом. На создание системы, способной решить эти задачи, были нацелены реформы в государственном и муниципальном секторе Российской Федерации. С некоторой долей условности проводимые реформы можно разделить на следующие основные составляющие: реформа бюджетного процесса, реформа межбюджетных отношений, налоговая и административная реформы, а также реформа территориальной организации местного самоуправления. Тот комплекс мероприятий, который принято обозначать термином «муниципальная реформа» фактически отражает реализацию указанных процессов реформирования в этих сферах на уровне местного самоуправления. Фактически, история этой реформы совпадает с историей существования России в ее нынешнем государственном устройстве. Для муниципалитетов практическое содержание связано с преобразованием их пространственных границ, упорядочением бюджетного устройства, изменением принципов осуществления полномочий и условий формирования доходов и расходов местных бюджетов, а также с развитием новых методов бюджетного процесса.

В процессе этих реформ можно условно выделить следующие этапы:

- 1) **1990-1993 гг.** – период определения федеративных основ современной России, конституционное закрепление основ местного самоуправления, установление принципа самостоятельности местных бюджетов.
- 2) **1993-1994 гг.** – введение единой для регионов системы «расщепления» федеральных налогов взамен существовавших ранее дифференцированных ставок.
- 3) **1995-1998 гг.** – правовое определение основ местного самоуправления в Российской Федерации и закрепление за местным уровнем доли важнейших федеральных налогов (принятие законов № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления»). Широкое распространение получают схемы «нефинансируемых мандатов», когда вышестоящие уровни власти перекладывали обязанность финансового обеспечения принятых ими решений на нижестоящие уровни.
- 4) **1999-2002 гг.** – введение в действие Бюджетного и Налогового кодексов и разграничение бюджетных полномочий (прав, обязанностей, ресурсов) между уровнями бюджетной системы. Утверждение «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.».
- 5) **2003-2006 гг.** – начало административной реформы и реформы местного самоуправления (Указ Президента Российской Федерации «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 гг.», 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Принятие Постановления Правительства Российской Федерации № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», обозначившем начало перехода на принципы управления по результатам в общественном секторе.
- 6) **2007 г. - настоящее время** – поэтапное совершенствование бюджетной системы. Внесение поправок в Бюджетный кодекс и Федеральный закон от 6



октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Стимулирование внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат и реструктуризации сети бюджетных учреждений.

Первый этап – это время формирования правовых основ Российской Федерации, завершившееся принятием Конституции Российской Федерации. Применительно к возможностям и ограничениям муниципалитетов в ст. 132 Конституции определено, что «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы и т.д.». В этой же статье говорится, что «органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств».

Принятие Конституции знаменовало собой окончание первого периода радикальных реформ, в том числе и реформ муниципальных финансов. Существование местного уровня самоуправления, не входящего в систему органов государственной власти, было закреплено в высшем законодательном акте страны.

На следующем этапе реформирования основной акцент делался на достижения макроэкономической стабилизации, повышении финансовой дисциплины, совершенствовании межбюджетных отношений и других вопросах реформирования бюджетной системы. Состояние системы управления общественными финансами характеризовалось в этот период глубокими внутренними противоречиями. Институциональная основа системы управления общественным сектором, в значительной степени унаследованная от Советского Союза, оказалась неэффективной при введении рыночной экономики. Одной из основных проблем, связанных с периодом реформ, была проблема отсутствия жестких бюджетных ограничений общественного сектора экономики.

**Бюджетные ограничения** – система правовых и финансовых ограничений на принятие решений об объеме и направлении расходования денежных средств из бюджета. Качественной характеристикой советской финансовой системы, впервые подробно проанализированной венгерским исследователем Я.Корнаи, являлось доминирование «мягких бюджетных ограничений», в соответствии с которыми производство товаров и услуг регулировалось наличием материальных, а не финансовых ресурсов. Система мягких бюджетных ограничений сохранялась в России до конца 90-х годов прошлого века и проявлялась в размытых границах прав и полномочий администраторов бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы. Яркими проявлениями системы мягких бюджетных ограничений были кризис неплатежей, нечеткое распределение полномочий между уровнями бюджетной системы, в частности проблема «нефинансируемых мандатов».

Ключевым этапом бюджетной реформы была законодательное закрепление (кодификация) формирования, исполнения бюджетов и межбюджетных отношений с принятием в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации. Бюджетный кодекс ввел жесткие бюджетные ограничения для каждого уровня бюджетной системы и администраторов бюджетных средств, а также ввел более прозрачную систему межбюджетных отношений. Вместе с тем, решение проблемы разграничения прав и полномочий между уровнями бюджетной системы началось несколько позже.

Параллельно с правовым урегулированием системы общественных финансов в России в 1999-2003 гг. отчетливо проявляется тенденция к централизации налоговых доходов и расходных полномочий на федеральном и региональном уровнях. Принимается серия правовых актов, качественно меняющих распределение доходных источников и полномочий местных администраций. Подробно этот процесс рассмотрен в разделах 3 и 4.

В качестве предпосылки осуществления системной реформы муниципальных финансов можно рассматривать одобренную Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584 Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. Важнейшим элементом программы стало определение принципов разграничения расходных полномочий между бюджетами разных уровней и конкретные направления изменений их распределения на ближайшие годы.

В июне 2001 г. в целях реализации Программы и подготовки реформы межбюджетных отношений и реформы местного самоуправления Указом Президента Российской Федерации была образована Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (далее по тексту – Комиссия по разграничению полномочий или Комиссия Козака – по имени возглавившего её Д.Н. Козака).

Комиссия Козака проанализировала 22 федеральных закона, регулирующих финансовые взаимоотношения между органами публичной власти разных уровней и вопросы налогово-бюджетной политики, и на основании проведенного анализа подготовила и в мае 2002 г. утвердила Концепцию разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений.

В указанной Концепции перечислены основные недостатки сложившейся к началу 2000-х гг. системы межбюджетных отношений Российской Федерации:

- несбалансированность между расходными обязательствами и доходными источниками бюджетной системы, что вело к невыполнению законодательно установленных гарантий, препятствовало эффективному управлению общественными финансами и устойчивому экономическому росту;
- отсутствие четкого разграничения расходных полномочий и обязательств между бюджетами разных уровней, размывавшее ответственность органов публичной власти перед населением за выполнение возложенных на них функций и предоставление бюджетных услуг;
- наличие крупных «необеспеченных мандатов» (расходных обязательств, возложенных на региональные и местные бюджеты федеральными законами без предоставления источников их финансирования), приводивших к хронической несбалансированности территориальных бюджетов, конфликтам и противоречиям между властями разных уровней;
- нестабильность и нерациональность (с точки зрения критериев общераспространенности и стабильности налоговых баз) распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы, подрывавшая заинтересованность местных органов власти в создании благоприятных условий для экономического роста, проведении структурных реформ, наращивании и эффективном использовании налогового потенциала;
- низкий удельный вес собственных, закрепленных на долгосрочной основе доходных источников территориальных бюджетов (в том числе – региональных и местных налогов), что способствовало иждивенчеству региональных и местных властей, снижало их ответственность перед налогоплательщиками за эффективное использование бюджетных средств;
- отсутствие законодательно закрепленных критериев и механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, что сохраняло возможности для политического торга и индивидуальных договоренностей, ставило региональные и особенно местные органы власти в зависимость от решений вышестоящих властей;
- отсутствие механизмов ответственности региональных и местных органов власти за результаты проводимой бюджетной политики, приводившее к

неэффективному и непрозрачному использованию бюджетных средств, нарушениям бюджетного законодательства и финансовым злоупотреблениям.

В Концепции определены принципы и основные подходы к разграничению полномочий между органами публичной власти разных уровней бюджетной системы Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений в целях финансового обеспечения деятельности всех трёх уровней публичной власти в Российской Федерации.

Для достижения этой цели в Концепции были поставлены следующие задачи:

1. Уточнение и конкретизация полномочий органов публичной власти по регулированию бюджетных правоотношений;
2. Законодательное разграничение расходных полномочий и обязательств в увязке с конкретными способами и механизмами их финансового обеспечения;
3. Ликвидация законодательных «деклараций» и бюджетных обязательств, не имеющих источников финансирования («необеспеченных мандатов»);
4. Закрепление на долгосрочной основе за каждым уровнем бюджетной системы собственных доходных источников, исходя из необходимости сокращения дотационности территориальных бюджетов и расширения налоговой самостоятельности региональных и местных органов власти;
5. Установление прозрачной и объективной системы выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
6. Обеспечение реальной, законодательно установленной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти при проведении бюджетной политики.

Непосредственным итогом работы комиссии стало принятие в 2003 г. законов № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленных на решение ключевых проблем распределения прав и полномочий между уровнями бюджетной системы. С их принятием были, в основном, решены вопросы вертикальной сбалансированности бюджетной системы, урегулировано распределение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, а также была ликвидирована значительная часть «нефинансируемых мандатов». Данные правовые акты определили весь дальнейший процесс реформирования общественных финансов Российской Федерации.

Одновременно с бюджетной реформой осуществлялось проведение административной реформы. Рамки ее проведения были установлены Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах». В частности, были определены следующие направления реформы:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти.

Для решения указанных задач была создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы, образованная Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451.

При проведении административной реформы в качестве главных задач были выделены:

1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
2. Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
3. Оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
4. Повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
5. Модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
6. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Таким образом, основным стратегическим направлением бюджетной и административной реформ можно считать *создание упорядоченной, объективной и прозрачной системы бюджетного федерализма* и организации местного самоуправления в России. При этом их основные мероприятия тесно взаимосвязаны друг с другом и частично пересекаются.

После снятия остроты проблем сбалансированности бюджетной системы на повестку дня вышли вопросы повышения эффективности администрирования и организации бюджетного процесса в органах исполнительной власти на всех уровнях публичной власти, а также в подведомственных им организациях, финансируемых за счет средств бюджетов. Дальнейший процесс реформирования бюджетной сферы регулировался Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., а также Концепцией и методикой формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2006 год и на среднесрочную перспективу. Данные нормативные правовые акты направлены на повышение прозрачности и эффективности системы управления общественными финансами, повышение результативности бюджетных расходов и оптимизацию управления бюджетными средствами на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. В рамках реформы происходит изменение системы бюджетного учета и бюджетной классификации, выделение бюджетов действующих и принимаемых обязательств, внедрение среднесрочного финансового планирования, совершенствование и расширение сферы применения программно-целевых методов бюджетного планирования.

## 2.2. Разграничение расходных полномочий

В основу предлагаемого в Концепции разграничения полномочий между органами публичной власти разных уровней бюджетной системы Российской Федерации в сфере межбюджетных отношений были заложены следующие основные принципы:

- принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов Российской Федерации на всей территории России;
- принцип единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, образуемой федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при определении и реализации полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- принцип разделения полномочий в сфере межбюджетных отношений преимущественно федеральными законами;
- принцип равенства прав субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- принцип сбалансированности доходных полномочий и расходных обязательств каждого уровня бюджетной системы;
- принцип разграничения прав, обязанностей и ответственности по реализации полномочий в сфере межбюджетных отношений между органами власти разных уровней;
- принцип минимизации «необеспеченных мандатов»;
- принцип самостоятельности бюджетов каждого уровня бюджетной системы;
- принцип допустимости наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями при условии их финансового обеспечения;
- принцип исключения дублирования одних и тех же полномочий различными уровнями власти;
- принцип экономической целесообразности закрепления полномочий за определённым уровнем власти;
- принцип прозрачности межбюджетных отношений и бюджетов всех уровней.

Концепция разграничения полномочий основными задачами в сфере разграничения расходных полномочий между уровнями публичной власти определила введение в Бюджетный кодекс понятия «расходные полномочия» и законодательное закрепление постоянно действующего механизма их разграничения, а также сокращение и, в перспективе, - полную ликвидацию «необеспеченных мандатов».

Было введено новое понятие расходного полномочия, под которым понимается право и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления по:

1. Нормативному правовому регулированию;
2. Финансовому обеспечению;
3. Финансированию выполнения функций государства и местного самоуправления.

В Концепции разграничения полномочий предлагалось в общем случае закреплять всю полноту расходных полномочий (всё три их составляющие) за одним уровнем публичной власти в соответствии с его предметами ведения и полномочиями. Общим принципом разграничения расходных полномочий являлось финансовое обеспечение расходов каждого уровня публичной власти, связанных с выполнением им задач и функций по своим предметам ведения и полномочиям, за счет бюджета соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации.

В ходе реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации были законодательно закреплены четкие правила разграничения расходных полномочий. Принципиальная схема разграничения расходных полномочий, законодательно закрепленная в Российской Федерации начиная с 2005 г., приведена в таблице 4.

**Таблица 4.** Принципиальная схема разграничения расходных полномочий

	<i>Полномочия по:</i>			
	<i>нормативно-правовому регулированию обязательств</i>		<i>финансовому обеспечению обязательств</i>	<i>исполнению обязательств (осуществлению расходов)</i>
	<i>ведение</i>	<i>установление</i>		
<b>1. Собственные полномочия</b>				
Федерация	РФ	РФ	РФ	РФ
Субъекты РФ	СФ	СФ	СФ	СФ
Органы МСУ	МСУ	МСУ	МСУ	МСУ
<b>2. Рамочное федеральное регулирование</b>				
Полномочий СФ	РФ	СФ	СФ	СФ
Полномочий МСУ	РФ	МСУ	МСУ	МСУ
<b>3а. Делегирование полномочий Федерацией</b>				
Субъектам РФ	РФ	РФ	РФ	СФ
Органам МСУ	РФ	РФ	РФ	МСУ
<b>3б. Делегирование полномочий субъектами Российской Федерации</b>				
Органам МСУ	РФ/СФ	СФ	СФ	МСУ

*Обозначения:* РФ – Российская Федерация, СФ - субъект Федерации, МСУ - местное самоуправление

Во всех трех вариантах разграничения полномочий, приведенных на схеме, уровень власти, устанавливающий расходные обязательства, должен их финансово обеспечивать либо непосредственно за счет средств своего бюджета, либо через передачу субвенций нижестоящим органам власти при делегировании полномочий (буквы, обозначающие уровень власти, в двух средних столбцах всегда совпадают). Таким образом, все исполняемые расходные полномочия каждого уровня бюджетной системы подразделяются на «собственные» и «делегированные». Схема введения «нефинансируемого мандата», когда расходное обязательство устанавливалось федеральным, как правило, законом, а его финансовое обеспечение возлагалось на бюджеты других уровней, была законодательно запрещена.

Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ был фактически изложен в новой редакции Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности, были более четко прописаны принципы разграничения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти. Был разграничен ряд полномочий, относившихся ранее к предметам совместного ведения федерального и регионального уровней. Субъекты Российской Федерации получили право принимать к своему рассмотрению другие вопросы, которые не отнесены ни к ведению органов государственной власти Российской Федерации, ни к ведению органов местного самоуправления. Также была введена возможность передачи отдельных полномочий Российской Федерации органам государственной власти субъектов Российской Федерации другими федеральными законами (делегирование полномочий). Исполнение делегированных полномочий осуществляется субъектами Российской Федерации за счет целевых субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Федеральный закон № 131-ФЗ установил перечень вопросов местного значения каждого из типов муниципальных образований, определил полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, а также закрепил состав имущества, которое может находиться в

муниципальной собственности с учетом различных уровней муниципальных образований. Дальнейшее разграничение расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, были осуществлено федеральными законами от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Указанными законами в Бюджетный кодекс Российской Федерации было введено понятие «расходное обязательство», определены права и обязанности органов публичной власти разных уровней бюджетной системы в отношении установления расходных обязательств и (или) их исполнения. Были внесены изменения более чем в сто пятьдесят законодательных актов Российской Федерации, связанные с перераспределением расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, отменой, прежде всего в социальной сфере, целого ряда предусмотренных федеральным законодательством льгот и переводом ряда натуральных льгот в денежную форму («монетизация»). Кроме этого, указанным законом осуществлена частичная или полная отмена более ста законодательных актов федерального уровня.

Жесткое закрепление в федеральном законодательстве расходных полномочий за уровнями власти не позволяло субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям финансировать деятельность, направленную на реализацию полномочий по важнейшим для регионов и местного самоуправления вопросам. В этой связи Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» муниципальным образованиям были предоставлены следующие дополнительные права в части осуществления расходных полномочий:

- право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для реализации «делегированных» полномочий Российской Федерации;
- право осуществлять государственные полномочия, не переданные субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами;
- право устанавливать дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование таких полномочий не является обязанностью субъектов Российской Федерации (муниципальных образований) и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального (регионального) бюджета.

В качестве основных итогов реформирования нормативного правового регулирования разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации принято выделять следующие изменения:<sup>16</sup>

1. Новые редакции законов об органах власти субъектов Российской Федерации, о местном самоуправлении, а также закона о внесении изменений в Бюджетный кодекс и закона о внесении изменений в законы Российской Федерации в отраслевом разрезе, предусматривают новое разграничение расходных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований различных уровней (типов);

2. Общий принцип разграничения расходных полномочий состоит в установлении четких полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления по предметам их ведения, которые финансируются ими самостоятельно за счет средств соответствующего бюджета. Предусматривается также возможность «делегирования» одним уровнем публичной власти другому некоторых полномочий по исполнению определенных расходов при условии передачи финансовых средств в виде субвенций на исполнение делегированного полномочия. При этом следует отметить, что органы

---

<sup>16</sup> Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. Том IV. /Под общей редакцией А.М. Лаврова/ М.: ООО «Издательский дом «Деловая и профессиональная литература», 2008.

местного самоуправления не могут передавать закрепленные за ними полномочия по решению вопросов местного значения органам государственной власти;

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации получили право в установленных законом случаях участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации с осуществлением расходов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Аналогичные решения приняты и в отношении органов местного самоуправления;

4. Установлена самостоятельность правового регулирования органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления вопросов регионального и местного значения. Практика, когда в федеральном и региональном законодательстве устанавливались перечни бюджетных услуг, предоставляемых муниципальными учреждениями, нормы расходов, стандарты качества, вторгаясь таким образом в сферу компетенции органов местного самоуправления, законодательно запрещена.

### **2.3. Распределение бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы и организация межбюджетных отношений**

Одной из основополагающих задач реформы межбюджетных отношений являлось закрепление на долгосрочной основе за каждым уровнем бюджетной системы собственных доходных источников, достаточных для финансового обеспечения реализации полномочий региональными и местными органами власти. В Концепции разграничения полномочий отмечается, что оптимальное разграничение налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы требует установления и поддержания баланса между двумя конкурирующими подходами.

Задача обеспечения равных условий налогообложения, регулирования его общего уровня, простоты налоговой системы, эффективности налогового администрирования и предотвращения недобросовестной налоговой конкуренции требует *централизации основных налоговых полномочий*, в том числе – установления «закрытого» перечня региональных и местных налогов.

Задача создания заинтересованности региональных и местных органов власти в развитии налоговой базы, эффективном и ответственном использовании налоговых поступлений (в том числе за счет установления взаимосвязи между уровнем налогообложения и объемом и качеством предоставляемых бюджетных услуг, обеспечении прозрачности налоговой политики и налоговых условий), а также необходимость учета региональных и местных условий при создании благоприятного налогового климата предполагает *наделение региональных и местных органов власти достаточно широкими налоговыми полномочиями*.

В Концепции разграничения полномочий было предложено децентрализовать ряд налоговых полномочий в целях повышения финансовой самостоятельности, ответственности и подотчетности региональных и местных органов власти и внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс, связанные с определением закрытого перечня региональных и местных налогов.

В области распределения бюджетных доходов между уровнями бюджетной системы Концепция разграничения полномочий поставила задачу поэтапного сокращения регулирующих доходов бюджетов с их преобразованием в собственные и закрепленные на долгосрочной основе доходы региональных и местных бюджетов, установленные на постоянной основе Бюджетным кодексом.<sup>17</sup> Дореформенная система собственных и

<sup>17</sup> До реформы межбюджетных отношений доходы бюджетов субфедерального уровня в Российской Федерации подразделялись на собственные и регулирующие. К *собственным* доходам бюджетов относились доходы (как налоговые, так и неналоговые), закрепленные за соответствующими бюджетами на постоянной основе (на практике это означало закрепление доходов законами, за исключением ежегодного закона о бюджете, органа власти вышестоящего уровня). К *регулирующим* доходам относились доходы, по которым нормативы отчислений устанавливались ежегодно законом о бюджете. При этом в федеральном законодательстве (Бюджетном кодексе и законе «О финансовых основах местного самоуправления в



регулирующих доходов лишала органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления заинтересованности в развитии собственной налоговой базы, создании благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, эффективном использовании бюджетных ресурсов.

Основной задачей при распределении доходных источников между уровнями бюджетной системы в Концепции разграничения полномочий названо определение доходных источников местных бюджетов, требующее уточнения сферы вопросов местного значения и форм и масштабов делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

При ее решении было предложено исходить из следующих принципов:

- собственные доходы местных бюджетов (установленные Налоговым кодексом поступления по местным налогам и местным надбавкам к региональным налогам) должны в основном соответствовать расходам, необходимым для решения вопросов местного значения, по которым все расходные полномочия закреплены за органами местного самоуправления;
- Бюджетным кодексом за местными бюджетами могут быть закреплены минимально гарантированные нормативы отчислений от федеральных налогов для решения вопросов местного значения, а также, частично, для реализации конституционных гарантий, финансовое обеспечение и финансирование которых закреплено федеральными законами за органами местного самоуправления;
- законами субъектов Российской Федерации за местными бюджетами могут, а в установленных федеральным законодательством случаях и порядке – должны закрепляться отчисления от федеральных налогов (в том числе – по подушевому принципу) для реализации конституционных гарантий, финансовое обеспечение и финансирование которых закреплено федеральными законами за органами местного самоуправления.

Завершающим элементом механизма финансового обеспечения реализации полномочий региональными и местными органами власти является выравнивание бюджетной обеспеченности и предоставление целевой финансовой помощи из бюджетов более высокого уровня, как отмечено в Концепции разграничения полномочий.

С начала 2000-х гг. трансферты из федерального бюджета субъектам Российской Федерации начала предоставляться через 5 фондов:

*Фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР)* – основной инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

*Фонд компенсаций (ФК)* – инструмент финансового обеспечения делегированных государственных полномочий (как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения).

*Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР)* – инструмент стимулирования субъектов Российской Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление (финансирование) основных общественных услуг. Распределение средств (субсидий) из ФССР осуществляется на условиях долевого финансирования приоритетных социально-значимых расходов при соблюдении субъектом Российской Федерации определенного уровня финансирования соответствующих расходов.

*Фонд регионального развития (ФРР)* – инструмент финансовой поддержки инвестиций субъектов Российской Федерации в региональную инфраструктуру<sup>18</sup>.

*Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ)*<sup>19</sup> – инструмент

---

Российской Федерации») были установлены те или иные требования к общим (средним) пропорциям распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы.

<sup>18</sup> С 2008 г. Фонд софинансирования социальных расходов и Фонд регионального развития объединены в Фонд софинансирования расходов.

<sup>19</sup> С 2005 г. – Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

финансовой поддержки на конкурсной основе бюджетных реформ в регионах.

*Дотации* из ФФП распределяются между субъектами Российской Федерации на основании формализованной методики исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности каждого субъекта Российской Федерации. Российский подход к распределению нецелевых трансфертов между регионами соответствует передовой международной практике. Уровень расчетной бюджетной обеспеченности региона определяется как отношение индекса налогового потенциала и индекса бюджетных расходов, которые представляют собой оценку потенциальных доходов учетом уровня развития и структуры экономики региона и необходимых расходов по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, определяемых с учетом объективных региональных факторов и условий. Дотации распределяются между субъектами Российской Федерации, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности, пропорционально отклонению уровня расчетной бюджетной обеспеченности этих субъектов Российской Федерации от уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности.

Целевые трансферты – *субвенции* из Фонда компенсаций на исполнение делегированных государственных полномочий Российской Федерации и *субсидии* из Фонда софинансирования расходов (до 2008 г. – Фонда софинансирования социальных расходов и Фонда регионального развития) на софинансирование отдельных видов социальных и инвестиционных расходов субъектам Федерации рассчитываются по формализованным методикам на основе количества получателей тех или иных видов пособий и выплат, потребителей соответствующих услуг, а также на основе показателей обеспеченности регионов объектами социальной и инженерной инфраструктуры.

В ходе реформы межбюджетных отношений аналогичные формы финансовой поддержки были распространены на региональный уровень. В Бюджетном кодексе были установлены общие требования к процедурам и схемам выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В соответствии с Бюджетным кодексом методики распределения дотаций, субсидий и субвенций местным бюджетам утверждаются законами субъектов Российской Федерации. Общие принципы этих методик в большинстве регионов соответствуют принципам распределения трансфертов из федеральных фондов межбюджетной поддержки.

Поскольку внутрирегиональные различия в бюджетной обеспеченности существенно превышают межрегиональные, при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципалитетов было предложено применять, помимо Фондов финансовой поддержки, дифференцированные по формальным критериям отчисления (поступления) от федеральных налогов (например, в расчете на душу населения) в бюджеты муниципальных образований, а также механизм «отрицательных трансфертов» (перечисления из бюджетов муниципальных образований с высокой бюджетной обеспеченностью в созданный в составе регионального бюджета фонд финансовой поддержки муниципальных образований).

Важнейшей составляющей реформы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне стало оформление системы налоговых отчислений, зафиксированной в ст. 60 и 61 Федерального закона № 131-ФЗ и в главе 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В соответствии с ними, субъекты Федерации имеют право самостоятельно зафиксировать:

- порядок образования и распределения региональных Фондов софинансирования и Фондов компенсаций;
- делегирование полномочий по выравниванию поселений районам;
- нормативы отчислений от региональных налогов;

- механизм применения отрицательного трансферта из бюджетов муниципальных образований в бюджет субъекта Федерации.

Следующим этапом развития системы межбюджетных отношений стало принятие федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Закон внес существенные коррективы в Бюджетный кодекс, в частности произошло изменения понятия «межбюджетные трансферты», которое объединило всю совокупность безвозмездных платежей, происходящих между бюджетами государственных органов власти, органов местного самоуправления и внебюджетных фондов. Вступившая в силу с 2008 г. новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации, в отличие от предыдущей, не делает различий в характере межбюджетных субсидий. В результате, перечисление средств на осуществление расходов текущего и капитального характера, осуществляемое ранее отдельно в рамках ФССР и ФРР, в настоящее время учитывается как трансферты единого *Фонда софинансирования расходов (ФСР)*. В соответствии с этими же принципами формируются аналогичные фонды в субъектах Федерации.

Таким образом, произошло окончательное правовое оформление системы бюджетного выравнивания, определенное как: «система из трех фондов, соответствующих как трем основным формам финансовой помощи (дотации, субсидии и субвенции), так и целям предоставления финансовой помощи (общее выравнивание бюджетной обеспеченности, долевая обусловленная поддержка соблюдения общенациональных стандартов и приоритетов, финансирование «федеральных мандатов»».<sup>20</sup>

#### **2.4. Изменение территориальной организации местного самоуправления**

Ключевым элементом процесса реформирования местного самоуправления стала реорганизация его административно-территориального устройства. На ее стартовом этапе в Российской Федерации существовала предельно разнородная в региональном разрезе система муниципальных образований.<sup>21</sup> В соответствии с законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», администрация субъекта Федерации самостоятельно принимала решение о выборе административно-территориального устройства муниципалитетов. В 1995-1999 гг. федеральная статистика выделяла семь типов муниципальных образований: города (областные центры), городские районы, районы, города (районные центры), поселки, сельские округа, другие поселения. В результате, в ряде субъектов Федерации (Хабаровский край, Астраханская область, Республика Мордовия и др.) существовали сложные системы, одновременно включавшие в себя 5-6 типов разностатусных муниципальных образований. Более чем в половине субъектов Федерации число муниципалитетов варьировалось в диапазоне от 20 до 100, однако существовали и регионы, где эта цифра превышала 900. Аналогичная степень неоднородности наблюдалась на тот момент и при сопоставлении различных систем межбюджетных отношений на региональном уровне.

Важно, что такое многообразие явилось результатом активных процессов реформирования местного самоуправления, которое осуществлялось по инициативе региональных властей, а не стихийным оформлением существовавшей в Советском Союзе административно-территориальной организацией. Так, по данным Росстата, на 1 января 1993 г. в России существовало 29 445 муниципальных администраций, а на 1 января

<sup>20</sup> Христенко В. Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу.

<sup>21</sup> Обзор основных тенденций развития местного самоуправления в этот период см. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: УРСС, 1997. См. также: Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека. Мир России, №1 2005.

1998 г. – всего 12 532 единиц.<sup>22</sup> Отсутствие единого правового поля порождало колоссальное количество управленческих проблем и делало практически невозможным реальное функционирование прозрачной системы бюджетного федерализма.

Комплекс мероприятий, осуществляемый в рамках реализации реформы организации местного самоуправления можно разделить на два основных направления – территориальное и функциональное. Территориальное направление связано с установлением оптимальных границ муниципальных образований в соответствии с задачами и объемом ответственности, тогда как функциональное – с изменением самого объема задач и ответственности муниципалитетов в зависимости от их типа. В соответствии с основным правовым актом, регулирующим ход реформы, – Федеральным законом № 131-ФЗ – для достижения этих целей был определен подготовительный период 2004-2005 гг., в ходе которого требовалось решить следующие основные вопросы:

- установление правового статуса и границ муниципальных образований;
- определение структуры органов местного самоуправления и проведение муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях;
- законодательное закрепление четко определенного круга полномочий;
- определение правовых основ владения муниципальной собственностью, а также определение ее перечня;
- формирование кадрового состава органов местного самоуправления (включая проведение выборов в образованных муниципальных образованиях).

Общую схему территориальной организации местного самоуправления можно представить следующим образом. Вся территория России разделяется на территории городских округов и муниципальных районов, границы которых не пересекаются. При этом территории городских округов не входят в состав территории муниципальных районов. Территория муниципальных районов, в свою очередь, должна разграничиваться между территориями городских и сельских поселений. Исключения могут составлять субъекты Федерации или отдельные районы в субъектах Федерации, которые постановлением Правительства признаются территориями с низкой плотностью населения. В границах этих административно-территориальных единиц могут создаваться межселенные территории - территории, не входящие в состав поселений, управление которыми осуществляют непосредственно органы местного самоуправления муниципальных районов.

Таким образом, произошло выделение трех основных типов муниципальных образований: городские округа, муниципальные районы и поселения (городские и сельские). Городские округа являются одноуровневыми муниципалитетами. На территории муниципальных районов была создана двухуровневая система местного самоуправления, при которой на одной и той же территории действуют два типа муниципалитетов - муниципальные районы и поселения. Был сформирован перечень вопросов местного значения, включивший в себя (после принятия серии поправок 2006-2007 гг.) 33 вопроса для поселений, 28 вопросов для муниципальных районов, и 37 для городских округов.

Реформа территориальной организации местного самоуправления широко обсуждалась в экспертном сообществе.<sup>23</sup> Серьезные вопросы вызвала сама концепция реформы, основанная на детальном регулировании всех сторон муниципальной жизни. В условиях существующего уровня социально-экономической дифференциации муниципальных образований, выделение перечня вопросов местного значения, единого для *всех* муниципальных образований одного типа означало, что одинаковые права и обязанности закрепляются за принципиально несопоставимыми территориями. Далее этот

<sup>22</sup> Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека. Мир России, №1 2005.

<sup>23</sup> Подробнее см.: Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.

вопрос будет детально рассмотрен при анализе расходных и доходных полномочий разных типов муниципалитетов.

Стоит обратить внимание на то, что в основу изменения территориальной организации на уровне муниципальных районов и поселений были положены, прежде всего, географические критерии, а социально-экономические (наличие инфраструктуры и условий для осуществления полномочий) выступали в роли дополнительных. Иными словами, формирование двухуровневых муниципальных образований уже на старте реформы осуществлялось в отрыве от финансово-экономической базы их функционирования.

Проблематичным оказался вопрос установления статусов муниципальных образований. Более 80 городов, бывших до реформы самостоятельными муниципальными образованиями, главы которых в рамках Федерального закона № 154-ФЗ несли полную ответственность перед населением за социально-экономическое развитие своих территорий, после реализации первого этапа реформы потеряли часть вопросов местного значения, перейдя в разряд городских поселений. В эту категорию попали такие крупные города, как Ангарск (245 тыс.чел.), Нижнекамск (225 тыс.чел.), Балаково (201 тыс.чел.), Энгельс (199 тыс.чел.).<sup>24</sup>

#### **Дифференциация муниципальных образований: пример городских округов**

В наиболее крупном по численности населения городском округе страны – городе Новосибирск (Новосибирская область) проживает 1 425,5 тыс.чел. Совокупные расходы муниципального бюджета в 2005 г. составляли 12 174 млн.руб. или 8 540 руб. на человека.

В наименьшем по численности населения городском округе – ЗАТО Восход (Московская область) проживает 1,8 тыс.чел. Совокупные расходы муниципального бюджета в 2005 г. составляли 36,9 млн.руб. или 20 655 руб. на человека.

Расходные полномочия муниципалитетов формируются в соответствии с единым перечнем вопросов местного значения, включающим в себя такие разные вопросы как: обеспечение первичных мер пожарной безопасности, создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа, создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

В соответствии с первоначальной редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введение новой системы местного самоуправления на всей территории страны было назначено на 1 января 2006 г. На практике, реализация муниципальной реформы в разных регионах происходила чрезвычайно неравномерно и столкнулась с рядом серьезных проблем.

Практически сразу обозначилась недостаточность правового обеспечения реформы, связанные, в частности с отсутствием порядка перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также порядка разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями и городскими округами. Недостаточной оказалась проработка институциональных механизмов, предусмотренных в Федеральном законе № 131-ФЗ (незавершенность земельной реформы, непроработанность механизмов взаимодействия вновь создаваемых поселений с территориальными подразделениями Федеральной налоговой службы и др.). Остро встал вопрос дефицита квалифицированных кадров в сельских поселениях. В ряде субъектов Российской Федерации изменение административно-территориальной структуры муниципальных образований привело к серьезным этническим конфликтам (в

<sup>24</sup> Рагозина Л.Г. Мониторинг реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 году. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

Чеченской и Ингушской Республиках проведение реформы в связи с этим было отложено на неопределенный срок).

Объективные сложности проведения реформы многократно усиливались сопротивлением региональных властей. В результате, на этапе подготовки муниципальной реформы в 2004-2005 гг. закон подвергся существенной коррективе, а Правительство Российской Федерации было вынуждено продлить переходный период в осуществлении реформы до 2009 г.<sup>25</sup> Динамику реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации иллюстрирует таблица 5.

**Таблица 5.** Ход реализации реформы местного самоуправления

<i>Показатели</i>	<i>2006 г.</i>	<i>2007 г.</i>	<i>2008 г.</i>	<i>2009 г.</i>
Число регионов, сформировавших бюджеты всех вновь создаваемых муниципальных образований	57	75	81	81
Число регионов, реализующих 131-ФЗ в полном объеме	46	55	68	81

Продолжительность переходного периода в субъектах Федерации в значительной мере определялась субъективными факторами, а не социально-экономическими характеристиками (объем подушевого валового регионального продукта, плотность населения, бюджетная обеспеченность и др.) Так, в число регионов, установивших период осуществления реформы до 2009 г., входят такие различные по уровню экономического развития регионы, как Республика Удмуртия, Самарская область и Ханты-Мансийский автономный округ.

После переноса сроков реализации муниципальной реформы и установления переходного периода до 2009 г. субъекты Российской Федерации получили достаточно широкий спектр возможностей поведения в отношении вновь созданных муниципальных образований. В качестве основных моделей по вопросам наделения полномочиями и финансирования муниципальных образований можно привести следующие:

- вновь образованные поселения исполняют весь перечень вопросов местного значения, самостоятельно формируют и исполняют местные бюджеты;
- часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, однако при этом поселения имеют собственные бюджеты (формируемые ими либо самостоятельно, либо формируемые за них финансовыми органами районов);
- часть вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете;
- подавляющее большинство (вариант – весь перечень) вопросов местного значения вновь образованных поселений передается на уровень муниципальных районов, поселения финансируются по смете;
- внутри одного региона применяются различные модели для разных групп вновь созданных поселений.

Основные показатели, характеризующие сдвиги в территориальной организации местного самоуправления, представлены в таблице 6.

**Таблица 6.** Изменения организационной структуры муниципальных образований Российской Федерации в ходе реформы местного самоуправления

<i>Показатели</i>	<i>1 января 2005 г.</i>	<i>1 января 2006 г.</i>	<i>1 января 2007г.</i>	<i>1 января 2008 г.</i>
Муниципальные образования, из них	11 733	24 208	24 207	24 151
Городские округа	1 601	522	520	521
Муниципальные районы	900	1 802	1 793	1 799

<sup>25</sup> Подробное описание процесса трансформации 131-ФЗ и его хода реализации в субъектах Федерации см.: Стародубровская И., Славгородская М., Летунова Т., Миронова Н., Слэк Э., Китчен Г., Габоури Ж., Вайланкур Ф. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2005.

Показатели	1 января 2005 г.	1 января 2006 г.	1 января 2007г.	1 января 2008 г.
Городские поселения	443	1 756	1 732	1 734
Сельские поселения	8 789	19 892	19 919	19 861
Внутригородские районы	-	236	236	236

Источник: Официальная отчетность Росстата.

Масштаб реформ существенно различался в разных регионах Российской Федерации. Анализ изменения количества муниципальных образований, показывает, что из 83 субъектов Федерации в 38 число муниципалитетов выросло более чем в 5 раз, в 14 субъектах Федерации – увеличение составило от одного до пяти раз. Не изменилась административно-территориальная структура в 22 субъектах, а в 9 произошло незначительное уменьшение числа муниципальных образований.

Важно отметить, что само по себе более чем двукратное увеличение числа муниципальных образований в Российской Федерации после муниципальной реформы нельзя рассматривать, как фактор повышения управляемости, прозрачности финансов на муниципальном уровне или наоборот. Международный опыт организации местного самоуправления (см. Приложение) дает многочисленные примеры стран с финансово-независимым и эффективным местным самоуправлением, в которых количество муниципалитетов может быть как очень небольшим, так и огромным. Например, в Австралии при площади территории свыше 7 740 тыс. км<sup>2</sup> - всего около 700 муниципалитетов, в Канаде (9 985 тыс. км<sup>2</sup>) – около 3,7 тыс. муниципалитетов, тогда как в Германии при площади около 350 тыс. км<sup>2</sup> количество муниципальных образований составляет почти 12,5 тысяч, в США (9 632 тыс. км<sup>2</sup>) – более 87 тысяч муниципалитетов.

Таким образом, территориальная организация местного самоуправления для каждой страны является еще более индивидуальной характеристикой, чем определение расходных и доходных полномочий каждого уровня публичной власти. Если для разграничения полномочий между уровнями власти международная практика выработала некоторые *единые принципы*, как отмечалось в разделе 1.3, то для территориальной организации местного самоуправления общих принципов не существует – каждое государство определяет устройство своего местного самоуправления самостоятельно, с учетом географических, исторических, социально-экономических, культурных и иных особенностей.

## Выводы

Подводя итоги обзора заявленных принципов и основных составляющих осуществленных реформ, можно констатировать, что, несмотря на некоторые отступления от принципов, продекларированных в Концепции разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений, реализация Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» привела к положительным сдвигам в территориальной организации местного самоуправления. В совокупности с правовыми актами, принятыми в рамках бюджетной и административной реформ, это привело к системному изменению модели организации местного самоуправления в России, прав и полномочий муниципальных образований, а также системы межбюджетных отношений, формирующей ресурсы для решения вопросов местного значения и использования муниципальной собственности. Главным итогом проведенных реформ стало *упорядочивание административно-территориального и бюджетного устройства муниципалитетов*, оформление единых принципов функционирования местного самоуправления.

Концептуальные основы реформирования в основном соответствуют теоретическим принципам распределения расходных и доходных полномочий и передовому международному опыту. Однако уже на первом этапе реализации реформ федеральные органы власти столкнулись со сложностями при формировании правовых основ организации местного самоуправления.

Однако оценить применимость этих принципов к российской практике в отрыве от исследования бюджетно-финансовых характеристик сложившейся системы невозможно. Только на основе анализа состояния муниципальных финансов, которому посвящены следующие разделы доклада, можно делать выводы об изменении *реальных полномочий и ограничений* муниципалитетов, оценить уровень их автономии от органов государственной власти.



### 3. Доходы и доходные полномочия муниципальных образований

Под доходными полномочиями органов местного самоуправления понимаются их права и обязанности в сфере получения доходов, установленные законодательством Российской Федерации. Это, прежде всего, полномочия в сфере установления налогов и основных условий их взимания (элементов налогообложения). В федеративных государствах доходные, в том числе налоговые полномочия, в той или иной степени должны быть децентрализованы для обеспечения некоторой финансовой самостоятельности субфедеральных уровней публичной власти в управлении доходами. Степень такой самостоятельности субфедеральных властей зависит от закрепленных за ними доходов и доходных полномочий. В международной практике считается, что субфедеральные власти должны иметь как минимум полномочия по установлению налоговых ставок и, по крайней мере, один существенный налоговый источник.<sup>26</sup>

Как было показано в разделе 1, принципы распределения доходных полномочий обуславливают то, что доходные полномочия в федеративных государствах требуют относительно большей централизации управления, чем расходные полномочия.<sup>27</sup> Это обстоятельство необходимо учитывать при проведении анализа доходов и доходных полномочий муниципальных образований до начала и после проведения реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Влияние реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на доходные полномочия и доходную часть бюджетов муниципальных образований можно оценить, анализируя изменение уровня *фискальной автономии по доходам муниципалитетов*. Фискальная автономия по доходам муниципальных образований в общем случае понимается как самостоятельность муниципалитетов в управлении доходами местных бюджетов. В строгом, наиболее точном значении этого понятия фискальную автономию по доходам муниципалитетов отражают те источники доходов местных бюджетов, на величину поступлений по которым муниципалитет может прямо и непосредственно *повлиять* своими действиями и решениями. В широком смысле уровень фискальной автономии по доходам муниципальных образований определяется долей *собственных* доходов в местном бюджете – то есть, доходов, полученных из стабильных и предсказуемых источников, закрепленных за муниципальным образованием на постоянной (долговременной) основе, – которыми муниципалитет может самостоятельно *распоряжаться* при исполнении своих полномочий.

В бюджетном законодательстве Российской Федерации понятие собственных доходов бюджетов включает не только доходы из стабильных и предсказуемых источников, закрепленные за бюджетом на постоянной (долговременной) основе. В ст. 47 Бюджетного кодекса к собственным доходам бюджетов, помимо налоговых и неналоговых доходов, отнесены также безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (за исключением субвенций). Такая трактовка собственных доходов бюджетов возникла не случайно, о чем будет отдельно сказано далее. Однако в настоящем исследовании в целях оценки изменений уровня фискальной автономии по доходам муниципальных образований мы будем использовать термин *«собственные располагаемые доходы»* для определения доходов местных бюджетов, полученных из стабильных и предсказуемых источников, закрепленных за муниципалитетом на постоянной (долговременной) основе.

---

<sup>26</sup> Dabla-Norris E. and Wade P. The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries // IMF Working Paper WP/02/103. June 2002.

<sup>27</sup> См. также: Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. Том V. Управление бюджетными доходами и заимствованиями. /Под общей редакцией А.М. Лаврова/ М.: ООО «Издательский дом «Деловая и профессиональная литература», 2008.

### 3.1. Распределение доходов в бюджетной системе Российской Федерации

Распределение доходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации за период 1997-2007 гг. приведено в таблице 7. Данное распределение, взятое в процентах от валового внутреннего продукта (ВВП), характеризует долю доходов каждого уровня бюджетной системы в валовом продукте и, соответственно, место муниципальных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации. Как видно из данных таблицы, муниципальная реформа не изменила, а скорее закрепила уже сложившуюся к началу 2000-х гг. схему распределения доходов по уровням бюджетной системы. Доля доходов местных бюджетов в ВВП заметно уменьшилась за период 1998-2000 гг. и дальнейшие колебания по сравнению с этим уменьшением были значительно меньшими по масштабу.

**Таблица 7.** Распределение доходов между уровнями бюджетной системы, процентов от ВВП

Годы	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты регионов	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1997 г.	13,8	17,5	10,4	10,9
1998 г.	11,9	15,1	8,9	8,7
1999 г.	12,9	13,9	8,3	6,8
2000 г.	16,0	15,0	10,0	6,4
2001 г.	17,5	14,2	10,1	6,5
2002 г.	16,3	14,8	10,9	6,5
2003 г.	19,5	14,3	10,7	6,3
2004 г.	20,1	13,9	10,5	6,1
2005 г.	23,7	13,9	11,3	5,5
2006 г.	23,4	14,1	11,8	5,7
2007 г.	23,6	14,7	12,2	5,9

*Примечание:* Здесь и далее распределение доходов в 2007 г. приведено на основе предварительной оценки Росстата номинального объема ВВП по состоянию на 31 января 2008 г.

*Источники:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства, официальная отчетность Росстата.

В среднем за период 2000-2007 гг. рост ВВП Российской Федерации в наибольшей степени отразился на доходах федерального бюджета, в наименьшей степени – на доходах местных бюджетов, как показывают данные, приведенные в таблице 8.

**Таблица 8.** Темпы роста отношения доходов различных уровней бюджетной системы в 2000-2007 гг. к ВВП Российской Федерации, процентов

Годы	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
2001 г. к 2000 г.	109,4%	101,0%	101,6%
2002 г. к 2001 г.	93,1%	107,9%	100,0%
2003 г. к 2002 г.	119,6%	98,2%	96,9%
2004 г. к 2003 г.	103,1%	98,1%	96,8%
2005 г. к 2004 г.	117,9%	107,6%	90,2%
2006 г. к 2005 г.	98,7%	104,4%	103,6%
2007 г. к 2006 г.	100,9%	103,4%	103,5%
<b>В среднем за период</b>	<b>106,1%</b>	<b>103,0%</b>	<b>98,9%</b>

Данные таблиц 7 и 8 отражают ситуацию с «первичным» распределением доходов в российской бюджетной системе, поскольку значительная часть этих доходов передается бюджетам других уровней в виде межбюджетных трансфертов. Распределение доходов бюджетов разных уровней за вычетом межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней приведено в таблице 9.

**Таблица 9.** Распределение доходов между уровнями бюджетной системы за вычетом межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней, процентов от ВВП

Годы	Федеральный бюджет	Консолидированные бюджеты регионов	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1997 г.	10,8	17,5	6,6	10,9
1998 г.	9,7	15,1	6,3	8,75
1999 г.	11,3	13,9	7,1	6,8
2000 г.	14,6	15,1	8,7	6,4
2001 г.	15,1	14,3	7,8	6,5
2002 г.	13,5	14,8	8,3	6,5
2003 г.	13,5	14,3	8,0	6,3
2004 г.	14,8	13,9	7,8	6,1
2005 г.	18,0	13,7	8,3	5,5
2006 г.	17,6	14,0	8,7	5,3
2007 г.	17,8	14,6	9,0	5,6

Источники: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства, официальная отчетность Росстата.

Данные таблицы 9 свидетельствуют, что доля *располагаемых*<sup>28</sup> доходов местных бюджетов (за вычетом межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней) в ВВП Российской Федерации начиная с 2003 г. непрерывно сокращается. При этом значительное сокращение с 6,1% в 2004 г. до 5,5% в 2005 г., в частности, связано с изменениями в разграничении расходных полномочий между уровнями публичной власти в рамках реформы межбюджетных отношений – что обусловило перераспределение бюджетных доходов.

Но дальнейшее сокращение доли доходов местных бюджетов в ВВП страны свидетельствует о распределении в настоящее время доходных источников между уровнями публичной власти таким образом, что муниципальным образованиям достается наименьшая доля прироста ВВП. В среднем за период 2000-2007 гг. прирост располагаемых доходов местных бюджетов в процентах от ВВП был отрицательным, несмотря на экономический рост в стране, о чем свидетельствуют данные таблицы 10.

**Таблица 10.** Темпы роста доходов различных уровней бюджетной системы за вычетом межбюджетных трансфертов бюджетам других уровней в процентах от ВВП в 2000-2007 гг.

Годы	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
2001 г. к 2000 г.	103,4%	89,7%	101,6%
2002 г. к 2001 г.	89,4%	106,4%	100,0%
2003 г. к 2002 г.	100,0%	96,4%	96,9%
2004 г. к 2003 г.	109,6%	97,5%	96,8%
2005 г. к 2004 г.	121,6%	106,4%	90,2%
2006 г. к 2005 г.	97,8%	104,8%	96,4%
2007 г. к 2006 г.	100,0%	100,0%	100,0%
<b>В среднем за период</b>	<b>103,1%</b>	<b>100,2%</b>	<b>97,4%</b>

Источники: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства, официальная отчетность Росстата.

Описанная выше тенденция уменьшения доли доходов местных бюджетов в ВВП страны обусловлена двумя основными факторами.

Во-первых, на распределение доходов между бюджетами разных уровней публичной власти оказывает существенное влияние макроэкономическая ситуация, точнее

<sup>28</sup> Термин условный, в российском бюджетном законодательстве не используется. Располагаемые доходы местных бюджетов понимаются нами как доходы за исключением межбюджетных трансфертов.

– характер экономического развития страны. Как известно, значительное влияние на динамику ВВП Российской Федерации в период 2000-х гг., оказывает экспорт сырьевых ресурсов (в основном, углеводородного сырья). Крайняя неравномерность размещения по территории страны углеводородного сырья определяет необходимость централизации доходов от продажи нефти и природного газа на федеральном уровне.

Во-вторых, распределение доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации изменилось в результате проведения реформы местного самоуправления и реформы налоговой системы.

При этом нельзя не заметить, что практически весь прирост ВВП на протяжении 2000-х гг. распределялся в пользу федерального и, в меньшей степени, региональных бюджетов. Фактически это означает, что муниципальные образования Российской Федерации не получили практически никакого положительного эффекта в части изменения доходов своих бюджетов от экономического роста в стране.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что в Российской Федерации показатель доли доходов местных бюджетов в ВВП является достаточно низким по сравнению с развитыми федеративными государствами. К примеру, в Германии и Канаде доля доходов местных бюджетов в ВВП составляла в 2005-2006 гг. 7,3%, в Швейцарии – 9,9%, в США – 10,5% (см. Приложение).

Несмотря на уменьшение доли местных бюджетов в ВВП в последние годы, экономический рост в Российской Федерации положительно влияет на доходную базу муниципальных образований в реальном выражении. Общий объем средств, поступающих в бюджеты муниципальных образований, в реальном выражении существенно вырос в 2003-2007 гг. Количественные оценки изменения реального объема доходной части муниципальных бюджетов за этот период, полученные на основе использования дефлятора ВВП и индексу потребительских цен представлены в таблице 11.

**Таблица 11.** Темпы роста доходов местных бюджетов в ценах 2003 г. по дефлятору ВВП и индексу потребительских цен

<i>Показатели</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2006 г.</i>	<i>2007 г.</i>
<i>По дефлятору ВВП</i>					
Цепные темпы роста	100%	104,5%	95,1%	110,7%	112,8%
Базисные темпы роста (к 2003 г.)	100%	104,5%	99,4%	110,0%	124,2%
<i>По индексу потребительских цен</i>					
Цепные темпы роста	100%	112,3%	102,2%	117,6%	114,5%
Базисные темпы роста (к 2003 г.)	100%	112,3%	114,8%	135,1%	154,6%

*Источники:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства, официальная отчетность Росстата

Значение доходов местных бюджетов, измеренные в доходах 2003 г. по дефлятору ВВП, отражают изменение покупательной стоимости товаров и услуг в рамках всей экономики, а измеренные по индексу потребительских цен – в разрезе влияния на реальные доходы населения. Прирост доходов органов местного самоуправления в ценах 2003 г., таким образом, составляет от 24,2% до 54,6% в зависимости от способа вычисления. Реальное увеличение колеблется в диапазоне между этими двумя показателями, и определяется структурными особенностями расходной части бюджета каждого конкретного муниципалитета. По экспертной оценке фонда «Институт экономики города», в целом по стране реальное значение показателя ближе к нижней границе диапазона.

Баланс бюджетов муниципальных образований за период 2003-2007 гг. представлен в таблице 12. Как видно из данных таблицы, местные бюджеты в 2006 и 2007 годах исполнены с незначительным профицитом, составляющим не более 1% от общего объема доходов. Таким образом, наблюдается видимая сбалансированность бюджетов муниципальных образований после проведения муниципальной реформы в Российской Федерации. Следует отметить, что в данном случае речь идет лишь о сбалансированности «по цифрам», которая ничего не говорит о балансе между объемом расходных полномочий муниципальных образований и величиной доходов местных бюджетов.

**Таблица 12.** Баланс бюджетов муниципальных образований в 2003-2007 гг., млрд.руб.

<i>Показатели</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2006 г.</i>	<i>2007 г.</i>
Всего доходов	835,4	1048,1	1188,4	1523,7	1951,5
Всего расходов	862,8	1045,9	1197,8	1513,6	1936,3
Дефицит (-), профицит (+)	-27,4	2,2	-9,4	10,1	15,2

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

В 2007 г. в субъектах Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ и не вошедших в дальнейшем в состав иных субъектов Федерации (см. Методологические комментарии), уровень сбалансированности местных бюджетов характеризовался незначительными колебаниями. Из бюджетов муниципальных образований рассматриваемых 49 субъектов Федерации 37 характеризовались профицитом. В подавляющем большинстве регионов совокупный дефицит или профицит местных бюджетов не превышал 2-3% общего объема местных бюджетов. Исключение составляют Челябинская область (6,6%), Ставропольский край (5,5%), Калужская область (4,6%), а также Костромская область (-5,9%).

### **3.2. Анализ доходной части местных бюджетов в период 2003-2007 гг.**

Несмотря на то, что общий объем доходов муниципальных образований в процентах от ВВП в последние годы менялся незначительно, структура доходов местных бюджетов претерпела существенные качественные изменения в связи с муниципальной реформой, а также изменениями налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации, обусловленными другими проводимыми в стране реформами.

В ст. 55 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены следующие источники доходов местных бюджетов:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные поступления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, и другие безвозмездные перечисления;
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

- 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- 9) добровольные пожертвования;
- 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

Все представленные выше источники доходов муниципальных бюджетов можно сгруппировать следующим образом:

1. *Собственные располагаемые*<sup>29</sup> доходы муниципальных образований, которые формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, поступающих в местные бюджеты;

2. Средства, передаваемые муниципальным образованиям органами публичной власти вышестоящих уровней в виде межбюджетных трансфертов и доходных источников, а также прав, установленных законодательством, в качестве источника финансового обеспечения исполнения собственных расходных полномочий муниципальных образований;

3. Субвенции местным бюджетам на финансовое обеспечение исполнения делегированных полномочий;

4. Заёмные средства.

В соответствии с принципами бюджетного федерализма и практикой абсолютного большинства стран в мире в основе доходов органов местного самоуправления, как и доходов любого другого уровня публичной власти, лежат налоговые платежи. Налоговые платежи в местные бюджеты складываются из поступлений по местным налогам, специальным налоговым режимам и нормативам отчислений по федеральным и региональным налогам и сборам, закрепленным за местными бюджетами.

В Законе Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в состав местных налогов входило 23 налога и сбора<sup>30</sup> (включая 2 сбора для муниципальных образований, находящихся в курортных зонах). К моменту вступления в силу Налогового кодекса Российской Федерации к местным налогам в нём были отнесены следующие:

- земельный налог (плата за землю);
- налог на имущество физических лиц;
- налог на наследование и дарение;
- налог на рекламу;
- местные сборы.

В результате изменений налогового и бюджетного законодательства с 2005 г. местных налогов осталось всего два: земельный налог и налог на имущество физических лиц.

Что касается доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, поступающих в бюджеты муниципалитетов, то нормативы отчислений по ним в местные бюджеты в большинстве своем неуклонно сокращались в 2003-2006 гг. количественно и по числу налогов, как показано в таблице 13.

**Таблица 13.** Нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты в 2003-2006 гг.

<sup>29</sup> В отличие от *собственных* доходов, определенных ст.47 Бюджетного кодекса включающих налоговые, неналоговые доходы бюджетов и безвозмездные поступления, к *собственным располагаемым* доходам бюджетов отнесены только доходы, полученные из стабильных и предсказуемых источников, закрепленных на постоянной основе.

<sup>30</sup> Необходимо отметить, что в указанном законе в числе отнесенных к местным налогам налогов и сборов было 5 налогов и 18 сборов (в том числе 2 сбора для курортных территорий).

<i>Налоги и сборы</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2006 г.</i>
Налог на прибыль ( <i>ставка</i> )	7%	7%	-	-
Налог на доходы физических лиц	50%	50%	30%	30%
Налог на игорный бизнес	30%	50%	-	-
Акцизы:				
- на водку и л/водочные изделия	5%	35%	-	-
- на прочую алк. продукцию	10%	10%	-	-
Налог с продаж	60%		Отменен	
Единый сельскохозяйственный налог	-	-	30%	30%
ЕНВД	45%	75%	90%	90%
Налог на имущество организаций	50%	50%	-	-
Налог на имущество физ. лиц	100%	100%	100%	100%
Налог на наследование и дарение	100%	100%	Отменен	
Земельный налог	50%	50%	100%	100%
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100%	100%	-	-
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	54%	54%	40%	40%
Сбор на благоустройство	100%		Отменен	

С 2005 г. из доходов местных бюджетов исключены налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, нормативы отчислений по акцизам и платежи за пользование недрами и природными ресурсами. Нормативы отчислений по подоходному налогу в местные бюджеты были уменьшены с 2005 года с 50% до 30%.<sup>31</sup>

Таким образом, в результате перераспределения доходных полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации, источники *собственных располагаемых* доходов у местных бюджетов были существенно сокращены.

Подобное положение предусматривалось в ходе реформы изначально в силу крайней неравномерности уровней экономического развития и доходного потенциала отдельных территорий Российской Федерации. По информации Министерства регионального развития Российской Федерации, наиболее обеспеченные и наименее обеспеченные российские регионы по уровню валового регионального продукта различаются в 35 раз<sup>32</sup> - а уровень межмуниципальных различий, превышает и этот показатель.

Этим отчасти обусловлена необходимость перераспределения значительного объема налоговых поступлений в Российской Федерации в целях сглаживания неравномерности доходного потенциала отдельных территорий и выравнивания бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований.

Крайняя неравномерность размещения доходного потенциала по территории страны и необходимость обеспечения относительно равного доступа граждан к бюджетным услугам на всей территории России послужила причиной того, что в ходе муниципальной реформы изначально предполагалась существенная степень зависимости большинства муниципальных образований от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов. В этой связи в ст. 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации к *собственным* доходам бюджетов, помимо налоговых и неналоговых поступлений, отнесены также доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных поступлений, за исключением субвенций.

При этом безвозмездные поступления за исключением субвенций не относятся к *собственным располагаемым* доходам местных бюджетов, выделяемым для оценки

<sup>31</sup> С 2006 года в бюджеты поселений зачисляется 10% НДФЛ, в бюджеты муниципальных районов – 20%, в бюджеты городских округов – 30%. Кроме того, субъект Российской Федерации обязан своим законом закрепить дополнительно не менее 10% поступлений по НДФЛ за муниципальными образованиями.

<sup>32</sup> Использована информация с официального Интернет-сайта Министерства регионального развития Российской Федерации <http://www.minregion.ru/>

уровня фискальной автономии муниципальных образований, поскольку данные средства не являются стабильными и предсказуемыми источниками доходов бюджетов, закрепленными на постоянной основе.

В 2007 г. в Бюджетный кодекс были внесены системные поправки, которыми, помимо прочего, были введены ужесточающие условия предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) для высокодотационных муниципальных образований в соответствии с уровнем зависимости от трансфертов. Установление дополнительных (ужесточающих) условий получения межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) искажает первоначальный смысл отнесения к собственным доходам бюджетов безвозмездных поступлений за исключением субвенций. В особенности это касается бюджетов муниципальных образований, зависимость которых от межбюджетных трансфертов предполагалась изначально при проведении реформы местного самоуправления, как было указано выше. Подробнее влияние данной новации на уровень фискальной автономии органов местного самоуправления описано в разделе 5.

Даже после внедрения на региональном уровне среднесрочного финансового планирования с распределением межбюджетных трансфертов на три года в разрезе муниципальных образований безвозмездные поступления (за исключением субвенций) при соблюдении ужесточающих условий их получения не будут являться в полном смысле *собственными* доходам местных бюджетов – то есть, доходами, которыми муниципалитеты могут распоряжаться самостоятельно. Довольно сложно говорить о самостоятельности муниципалитетов в распоряжении средствами в условиях, когда межбюджетные трансферты, составляющие значительную часть доходов местных бюджетов, предоставляются им в условиях запрета на финансирование расходных обязательств, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления, и т.п.

Необходимо остановиться на ситуации, сложившейся в отношении средств самообложения органов местного самоуправления. Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения, величина и направления использования которых утверждаются на местном референдуме. Обязательность проведения референдума для введения самообложения в муниципальном образовании ограничивает использование данного инструмента привлечения дополнительных доходов в местные бюджеты. Организация и проведение референдума требует значительных финансовых издержек, которые, в конечном счете, могут превышать сумму дополнительных доходов местного бюджета от самообложения. В силу этого до настоящего времени механизм самообложения использовался муниципалитетами на практике крайне редко.

Некоторые муниципалитеты оформляют средства, фактически полученные от самообложения, в виде добровольных пожертвований граждан на нужды муниципального образования. Наличие подобной практики у муниципалитетов свидетельствует о наличии у них потребности и отсутствии реальной возможности в условиях действующего законодательства использовать механизм самообложения. Таким образом, в настоящее время предусмотренная законодательством возможность самообложения граждан как источник дополнительных доходов местных бюджетов – по сути, неработающая норма.

Динамика общей структуры доходов местных бюджетов за период 2003-2007 гг. представлена в таблице 14.<sup>33</sup> В указанный период наблюдалось снижение доли налоговых

---

<sup>33</sup> Необходимо отметить, что налоговые доходы местных бюджетов складываются как за счет налоговых поступлений по единым, закрепленным на постоянной основе нормативам, так и за счет дополнительных отчислений. Напомним, что в рамках муниципальной реформы регионам было предоставлено право дополнительного закрепления за местными бюджетами отчислений от региональных налогов, НДФЛ, а также – в законодательных условиях переходного периода 2006-2008 гг. – других федеральных налогов, налоговая база которых зависит от уровня социально-экономического развития муниципальных образований. Налоговые доходы местных бюджетов по дополнительным нормативам отчислений не относятся к доходам, полученным из стабильных и предсказуемых источников, закрепленных на постоянной основе (по своему характеру они ближе к финансовой помощи, чем к *собственным располагаемым* доходам). Однако в отсутствии необходимых данных не представляется возможным выделить налоговые доходы по дополнительным



доходов местных бюджетов при быстром увеличении доли безвозмездных поступлений и неналоговых доходов.

**Таблица 14.** Структура доходов бюджетов муниципальных образований в 2003-2007 гг.

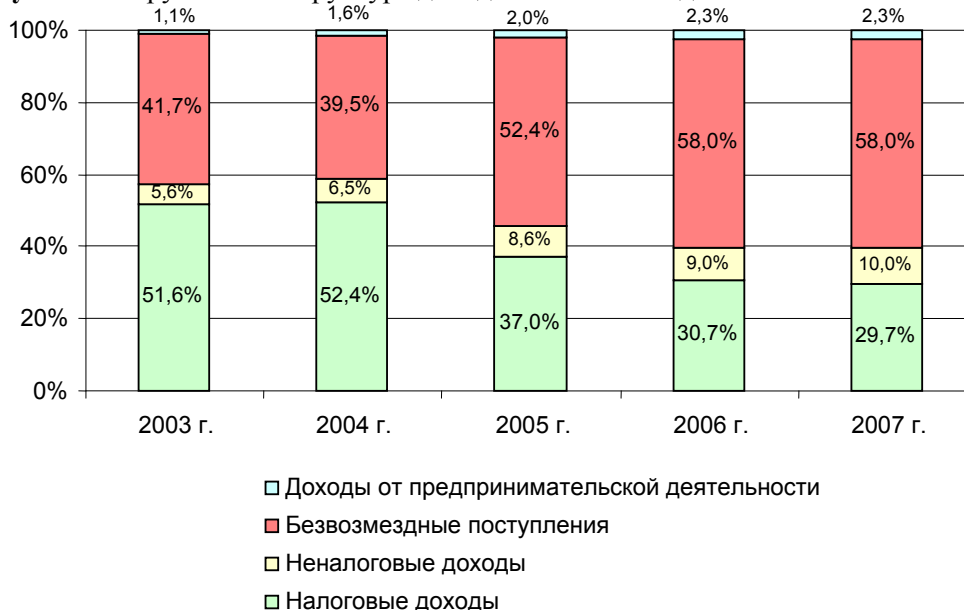
Показатели	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
Налоговые доходы	431,3	51,6%	549,5	52,4%	440,3	37,0%	468,0	30,7%	580,6	29,7%
Неналоговые доходы	45,2	5,4%	65,7	6,3%	101,8	8,6%	136,4	9,0%	194,2	10,0%
Безвозмездные поступления	348,2	41,7%	413,8	39,5%	622,5	52,4%	884,2	58,0%	1131,1	58,0%
Доходы от предпринимательской деятельности	9,0	1,1%	17,0	1,6%	23,9	2,0%	35,0	2,3%	45,6	2,3%
Доходы целевых бюджетных фондов	1,6	0,2%	2,2	0,2%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
<b>Всего доходов</b>	<b>835,4</b>	<b>100%</b>	<b>1048,1</b>	<b>100%</b>	<b>1188,4</b>	<b>100%</b>	<b>1523,7</b>	<b>100%</b>	<b>1951,5</b>	<b>100%</b>

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Совокупная доля налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов снизилась в 2003-2007 гг. с 57,0% до 39,7% от общего объема доходов местных бюджетов. При сокращении доли налоговых доходов местных бюджетов в анализируемый период с 51,6% до 29,7% существенно вырос удельный вес неналоговых доходов местных бюджетов, изменившись с 5,4% в 2003 г. до 10,0% в 2007 г. Величина безвозмездных поступлений в общем объеме доходов местных бюджетов увеличилась в 2003-2007 гг. с 41,7% до 58,0%.

Описанные изменения иллюстрирует рисунок 1.

**Рисунок 1.** Укрупненная структура доходов местных бюджетов в 2003-2007 гг. <sup>34</sup>



отчислениям в общем объеме налоговых доходов местных бюджетов. В этой связи анализ проводился по данным об общем объеме налоговых доходов, однако следует учитывать, что представленная в выводах тенденция снижения фискальной автономии по доходам муниципальных образований фактически является еще более значительной.

<sup>34</sup> Доходы целевых бюджетных фондов, составившие в 2003-2004 гг. 0,2% в доходах местных бюджетов, на рисунке включены в неналоговые доходы местных бюджетов.

**Анализ структуры налоговых доходов местных бюджетов в динамике за 2003-2007 гг.**

В структуре налоговых доходов местных бюджетов в 2003-2007 гг., приведенной в таблице 15, наибольшие удельные веса имели поступления по налогу на доходы физических лиц и налогу на прибыль организаций. Также значимыми налогами по доле поступлений по ним в налоговых доходах местных бюджетов являлись в анализируемый период земельный налог, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД) и налог на имущество организаций.

**Таблица 15.** Структура налоговых доходов местных бюджетов в 2003-2007 гг.

Показатели	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Налоговые доходы</b>	<b>431,3</b>	<b>100%</b>	<b>549,5</b>	<b>100%</b>	<b>440,3</b>	<b>100%</b>	<b>468,0</b>	<b>100%</b>	<b>580,6</b>	<b>100%</b>
<i>из них:</i>										
Налог на прибыль организаций	80,2	18,6%	180,4	32,8%	93,9	21,3%	76,3	16,3%	33,0	5,7%
Налог на доходы физических лиц	198,7	46,1%	219,2	39,9%	214,2	48,7%	264,2	56,5%	389,3	67,1%
Акцизы	10,5	2,4%	11,9	2,2%	7,2	1,6%	0,6	0,1%	0,5	0,1%
Единый налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения	6,2	1,4%	12,7	2,3%	6,8	1,5%	11,6	2,5%	11,7	2,0%
ЕНВД	7,5	1,7%	15,2	2,8%	32,4	7,4%	42,0	9,0%	48,9	8,4%
Транспортный налог	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,2	0,0%	2,7	0,6%	3,8	0,6%
Налог на игорный бизнес	0,3	0,1%	1,9	0,4%	2,4	0,5%	6,8	1,4%	2,1	0,4%
Налог на имущество организаций	54,0	12,5%	39,4	7,2%	16,8	3,8%	4,3	0,9%	5,7	1,0%
Налог на имущество физических лиц	2,5	0,6%	3,1	0,6%	4,3	1,0%	9,1	2,0%	6,8	1,2%
Земельный налог	23,1	5,4%	25,8	4,7%	45,6	10,4%	37,0	7,9%	63,9	11,0%
Налог на добычу полезных ископаемых	7,4	1,7%	6,1	1,1%	2,4	0,5%	1,1	0,2%	1,2	0,2%
Государственная пошлина	2,9	0,7%	3,6	0,6%	5,1	1,2%	8,0	1,7%	11,5	2,0%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Наиболее значимые поступления в местные бюджеты в рассматриваемый период обеспечивал налог на доходы физических лиц, удельный вес которого в налоговых доходах местных бюджетов вырос с 39,9% в 2004 г. до 67,1% в 2007 г. Доля подоходного налога в налоговых доходах местных бюджетов в 2004-2007 гг. неуклонно возрастала несмотря на то, что с 2005 г. нормативы отчислений по НДФЛ в бюджеты муниципальных образований были снижены с 50% до 30%.

Из числа федеральных налогов еще одним наиболее значимым налогом в доходах местных бюджетов в рассматриваемый период являлся налог на прибыль организаций, доля которого в 2004-2007 гг. снизилась с 32,8% до 5,7% в связи с изменением характера зачисления данного налога в бюджеты муниципальных образований. Если до 2005 г. налог на прибыль организаций поступал в местные бюджеты по единому нормативу отчислений, установленному Бюджетным кодексом (в 2003-2004 гг. - 7%), то в настоящее время данный налог зачисляется в федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации (по соответствующим ставкам) и может поступать в местные бюджеты по дополнительным нормативам отчислений, установленным законом субъекта Федерации (за исключением

закона о бюджете или иного закона на ограниченный срок действия). Аналогичная ситуация сложилась и с поступлениями по налогу на имущество организаций, доля которых в налоговых доходах местных бюджетов снизилась с 12,5% в 2003 г. до 1% в 2007 г.

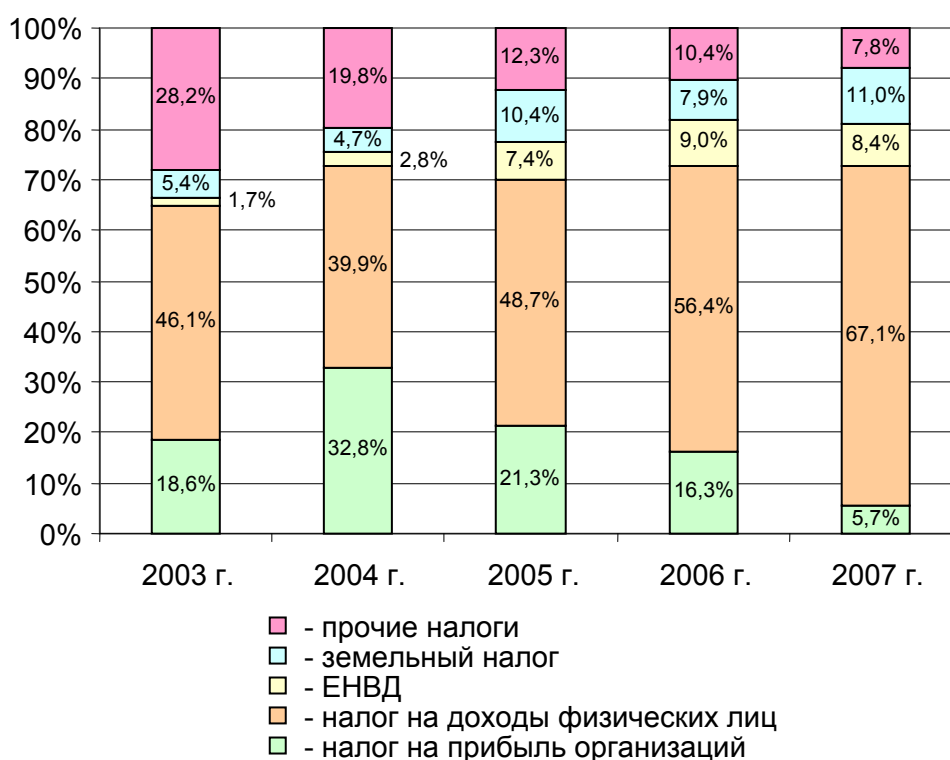
Существенное увеличение зависимости налоговых доходов местных бюджетов от поступлений по подоходному налогу в период с 2004-2007 гг. свидетельствует о снижении диверсифицированности структуры налоговых доходов муниципалитетов. Как видно из представленного ниже рисунка, в 2007 г. более 67% (2/3) налоговых доходов местных бюджетов обеспечивали поступления по НДФЛ, около 25% - поступления по земельному налогу, ЕНВД и налогу на прибыль, а оставшиеся 8 источников налоговых доходов местных бюджетов обеспечивали менее 8% налоговых поступлений.

При том, что налог на доходы физических лиц и налог на прибыль организаций являются федеральными налогами, и муниципальные образования практически не имеют возможности повлиять на их собираемость, сложившаяся ситуация представляется очень тревожной. Фактически, единственные рычаги влияния на величину своих налоговых поступлений, имеющиеся сегодня у муниципальных образований – те немногие параметры по земельному налогу и единому налогу на вмененный доход, которые могут определять органы местного самоуправления в соответствии с положениями Налогового кодекса Российской Федерации. При этом поступления по указанным налогам составляют в совокупности менее 20% налоговых доходов, как показано на рисунке 2.

Данная структура налоговых поступлений является чрезвычайно однородной и в региональном разрезе. В 2007 г. доля НДФЛ в налоговых доходах местных бюджетов в 43-х из 49 субъектов Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ, не вошедших в дальнейшем в состав иных субъектов Федерации, составляла от 55% до 80%. Ниже указанной границы значение показателя фиксируется всего в двух субъектах Федерации: Красноярском крае (44,4%) и Калининградской области (55,2%).

Снижение диверсифицированности структуры налоговых доходов местных бюджетов, значительное увеличение в ней удельного веса налога на доходы физических лиц, особенно в 2006-2007 гг., оказывает отрицательное влияние на уровень фискальной автономии по доходам муниципальных образований.

**Рисунок 2.** Укрупненная структура налоговых доходов местных бюджетов в 2003-2007 гг.



Как уже было косвенно отмечено выше, местные налоги – земельный налог и налог на имущество физических лиц – не играют существенной роли в доходах местных бюджетов. Динамику доли поступлений по местным налогам в доходах местных бюджетов иллюстрирует рисунок 3.

**Рисунок 3.** Доля местных налогов в доходах местных бюджетов в 2003-2007 гг.



Как показано на рисунке, совокупная доля поступлений по местным налогам в общем объеме налоговых доходов бюджетов муниципальных образований в 2007 г. составила 12,2%, в общем объеме собственных<sup>35</sup> доходов бюджетов муниципалитетов – лишь 5,2%. При этом необходимо отметить как положительную тенденцию увеличение в 2006-2007 гг. удельного веса поступлений по местным налогам в общем объеме как налоговых, так и собственных доходов местных бюджетов.

Говоря о местных налогах, важно отметить, что и земельный налог, и налог на имущество физических лиц являются весьма труднособираемыми. Основные проблемы с собираемостью этих налогов лежат в сфере учета налогооблагаемой базы по ним, с чем связано большое количество проблем. В частности, федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» установлен добровольный порядок регистрации права собственности физических лиц на принадлежащее им имущество. В этой связи, а также из-за высокой стоимости оформления имущества в собственность (особенно для жителей сельских территорий, имеющих невысокие доходы) физические лица оформляют и регистрируют право собственности на принадлежащее им имущество только для совершения сделок с ним. В результате в большинстве муниципальных образований значительное число объектов налогообложения по имущественным налогам остаётся неучтенным.

Стоит обратить особое внимание на роль земельного налога в доходных полномочиях органов местного самоуправления. С 1 января 2006 г. изменен порядок сбора данного платежа. До этого в течение 14 лет в Российской Федерации действовал Закон «О плате за землю», в соответствии с которым величина земельного налога не зависела от результатов хозяйственной деятельности собственников и пользователей земельных участков, а устанавливалась в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Другими словами, во взявшемся до 2006 г. земельном налоге лишь косвенно учитывались стоимость земли и размер дохода, который

<sup>35</sup> К собственным доходам местных бюджетов при расчете отнесены налоговые, неналоговые доходы, доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а также дотации и субсидии, поступающие в бюджеты муниципальных образований из вышестоящих бюджетов (в соответствии со ст.47 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

можно получить от использования участка. В результате, например, с дачного участка, расположенного на заболоченных землях, и с дачного участка, расположенного на пахотных землях, при их одинаковой площади, мог взиматься одинаковый налог.

В 2006 г. вступила в силу новая, 31 глава Налогового кодекса Российской Федерации, посвященная земельному налогу, в соответствии с которой налоговой базой при определении земельного налога является кадастровая стоимость земли, определяемая на основании кадастровой оценки земельных участков.

В большинстве муниципальных образований Российской Федерации кадастровая оценка земель проводилась в 2000-2005 гг. Она осуществлялась с использованием показателей, установленных федеральной методикой, на основании информации о рыночной стоимости земельных участков и иных объектов недвижимости. Серьезной проблемой многих муниципалитетов является слабая проработанность процедуры кадастровой оценки земель. Сведения о многих земельных участках вообще не отражены в кадастре, другие участки порой учтены по несколько раз за различными собственниками. Уточнение земельного кадастра – одна из наиболее сложных и актуальных проблем, стоящих сегодня перед муниципалитетами.

В результате увеличения норматива налоговых отчислений от земельного налога в местные бюджеты с 50% до 100%, доля поступлений по земельному налогу в общем объеме налоговых доходов увеличилась в 2003-2007 гг. с 5,4% до 11,0%, о чем свидетельствуют данные, приведенные в таблице 15. При этом обращает на себя внимание тот факт, что удельный вес земельного налога в структуре налоговых доходов местных бюджетов в период 2003-2005 гг. заметно увеличился (с 5,4% до 10,4%), а далее, в 2006 г., несколько снизился. Данное снижение связано с изменением порядка исчисления земельного налога с 2006 г. Широкий круг проблем, связанных с проведением кадастровой оценки и учетом налогооблагаемой базы по земельному налогу, в большинстве регионов привел к снижению поступлений по земельному налогу (в сопоставимых ценах) в местные бюджеты в 2006-2007 гг. по сравнению с величиной поступлений от него в 2005 г.

В отличие от большинства других налогов, роль поступлений по земельному налогу в бюджетах муниципальных образований является высокодифференцированной в региональном разрезе. Хотя в 31-м из 49 субъектов Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в 2007 г., доля земельного налога в совокупных налоговых доходах варьировалась от 5% до 15%, в четырех она превысила порог в 20%, а в одном – Новосибирской области – достигла 29,6%. К числу наиболее успешных субъектов Российской Федерации по величине поступлений по земельному налогу в 2007 г. относились Астраханская и Курская области, а также Пермский край и Республика Дагестан. Регионами с наименьшим удельным весом поступлений по земельному налогу в налоговых доходах местных бюджетов в 2007 г. являлись Ненецкий автономный округ (0,9%), Республика Саха (0,9%), Амурская область (1,2%). Крайне ограниченную роль поступления по земельному налогу играли также в Ямало-Ненецком автономном округе, однако это обусловлено высоким уровнем доходов населения и поступлений по НДФЛ.

Налог на имущество физических лиц (далее – НДФЛ) имеет свою специфику в правовом регулировании, которая выражается в том, что действующий Налоговый кодекс Российской Федерации не содержит в себе отдельной главы, посвященной этому налогу, как это сделано в отношении других налогов и сборов. Основным источником федерального уровня по регулированию НДФЛ является Закон Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц».

Объектом налогообложения по налогу на имущество физических лиц является жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения, оформленные владельцами в собственность, а налоговой базой по НДФЛ является суммарная инвентаризационная стоимость таких объектов, принадлежащих одному собственнику, определяемая органами (бюро) технической инвентаризации.

При этом единственное определение инвентаризационной стоимости в правовой базе Российской Федерации содержится в ненормативном правовом акте – инструкции по применению НиФЛ Министерства по налогам и сборам Российской Федерации,<sup>36</sup> которая не относится к законодательству о налогах и сборах, поэтому данное определение нельзя считать нормой. Неопределенность понятия и отсутствие современных утвержденных методик оценки инвентаризационной стоимости имущества физических лиц затрудняет точное определение налогооблагаемой базы по налогу на имущество физических лиц.

В результате данные об инвентаризационной стоимости зарегистрированного имущества собственников-физических лиц на сегодня являются значительно устаревшими и отличаются от реальных рыночных цен в несколько раз. Таким образом, налогооблагаемая база по налогу на имущество физических лиц является в настоящее время заниженной. Этим обстоятельством обусловлена крайне незначительная величина поступлений по налогу на имущество физических лиц в налоговых доходах местных бюджетов. Удельный вес поступлений по данному налогу в 2003-2007 гг. не превышал 2% от общего объема налоговых доходов местных бюджетов, о чем свидетельствуют данные таблицы 15.

Во всех субъектах Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в 2007 г., совокупная доля поступлений от НиФЛ в общих налоговых доходах местных бюджетов была крайне незначительной. Даже в лидирующих по этому показателю регионах – Тамбовской области (2,5%), республике Калмыкии (2,6%), республике Чувашия (2,2%) – налог не играет существенной роли.

Подводя итоги, отметим, что налоговые доходы местных бюджетов мало того, что сами по себе в последние годы имеют не очень значительный удельный вес в структуре доходов муниципалитетов, но и доля налоговых поступлений, на величину которых органы местного самоуправления сегодня имеют возможность оказать влияние, в налоговых доходах муниципалитетов крайне невелика. При этом наблюдается тенденция снижения степени диверсифицированности структуры налоговых доходов местных бюджетов, выражающаяся в быстром увеличении в ней удельного веса НДФЛ за счет остальных налогов, поступающих в местные бюджеты (кроме земельного налога).

#### ***Анализ структуры неналоговых доходов местных бюджетов в динамике за 2003-2007 гг.***

В структуре неналоговых доходов местных бюджетов основную роль в 2003-2007 гг. играли доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, а также, начиная с 2005 г., доходы от продажи материальных и нематериальных активов. Структура неналоговых доходов местных бюджетов в динамике за рассматриваемый период представлена в таблице 16.

**Таблица 16.** Структура неналоговых доходов местных бюджетов в 2003-2007 гг.

Показатели	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Неналоговые доходы</b>	<b>45,2</b>	<b>100%</b>	<b>65,7</b>	<b>100%</b>	<b>101,8</b>	<b>100%</b>	<b>136,4</b>	<b>100%</b>	<b>194,2</b>	<b>100%</b>
<i>в том числе:</i>										
Доходы от сдачи в аренду	32,2	71,2%	44,0	67,0%	51,8	50,9%	58,8	43,1%	107,5	55,4%
Платежи при пользовании природными	0,1	0,2%	2,4	3,7%	4,9	4,8%	5,1	3,7%	6,4	3,3%

<sup>36</sup> Инструкция Министерства по налогам и сборам Российской Федерации от 2 ноября 1999 г. № 54 «По применению Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц"» (с изменениями от 27 февраля 2003 г.)

Показатели	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
ресурсами										
Доходы от оказания платных услуг	2,1	4,6%	3,9	5,9%	2,8	2,8%	7,1	5,2%	7,8	4,0%
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1,2	2,7%	1,5	2,3%	17,8	17,5%	28,2	20,7%	48,6	25,0%
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	4,1	9,1%	5,5	8,4%	6,8	6,7%	11,5	8,4%	12,4	6,4%
Прочие неналоговые доходы	5,5	12,2%	8,4	12,7%	17,7	17,3%	25,7	18,9%	11,5	5,9%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Как следует из данных, приведенных в таблице, диверсифицированность структуры неналоговых доходов местных бюджетов в анализируемый период несколько увеличилась за счет быстрого роста, начиная с 2005 г., удельного веса доходов от продажи материальных и нематериальных активов в структуре неналоговых доходов.

Обращает на себя внимание резкий прирост объема средств, получаемых органами местного самоуправления от продажи материальных и нематериальных активов: с 4,1 млрд. рублей в 2003 г. 48,6 млрд. рублей в 2007 г. Данная тенденция является прямым следствием вступления в силу ст. 50-51 Федерального закона № 131-ФЗ, которые связывают перечень имущества, находящегося в муниципальной собственности с перечнем решаемых вопросов местного значения органов местного самоуправления (так называемый «закрытый список»).

Установленный в ходе проведения муниципальной реформы подход к определению муниципального имущества лишает местные бюджеты важных инструментов для решения задач комплексного социально-экономического развития. Кроме того, повышается зависимость от налоговых поступлений, полномочия по управлению которыми практически исключены из сферы ведения органов местного самоуправления. Более того, последствия введения этой нормы в 2005-2007 гг. нельзя считать проявленными в полной мере, поскольку доходы от продажи имущества, как правило, значительно превышают годовые доходы от его распоряжения. Эта тенденция относится к числу наиболее настораживающих в связи с тем, что происходит разрушение долгосрочных экономических основ местного самоуправления.

Проблема закрытого перечня объектов муниципального имущества была смягчена принятием Федерального закона от 18 октября 2007 г. №230 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Данный закон сделал менее конкретными требования Федерального закона № 131-ФЗ, повысив, таким образом, зависимость органов местного самоуправления от правоприменительной практики субъекта Федерации.

Следует отметить, что актуальные на сегодняшний день дискуссии о возврате к порядку определения муниципального имущества, существовавшему до реформы, могут завершиться к тому моменту, когда основной массив активов, находящихся под контролем муниципалитетов уже будет приватизирован.

#### ***Анализ динамики основных источников безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов в 2003-2007 гг.***

Структура безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов в динамике за 2003-2007 гг. представлена в таблице 17. Соотношение между целевыми и нецелевыми

трансфертами в структуре безвозмездных поступлений в местные бюджеты в анализируемый период изменилось в пользу целевых трансфертов. Доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы в общем объеме безвозмездных поступлений в местные бюджеты снизилась в 2003-2007 гг. с 52,5% до 24,1%, тогда как совокупная доля субвенций и субсидий выросла за тот же период с 38,2% до 73,1%.

**Таблица 17.** Структура безвозмездных поступлений в местные бюджеты в 2003-2007 гг.

Показатели	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Безвозмездные поступления</b>	<b>348,2</b>	<b>100%</b>	<b>413,8</b>	<b>100%</b>	<b>622,5</b>	<b>100%</b>	<b>884,2</b>	<b>100%</b>	<b>1131,1</b>	<b>100%</b>
<i>из них:</i>										
- дотации	183,0	52,5%	173,6	41,9%	202,2	32,5%	256,4	29,0%	272,4	24,1%
- субвенции	93,7	26,9%	179,9	43,5%	310,4	49,9%	437,8	49,5%	562,0	49,7%
- субсидии	39,4	11,3%	61,2	14,8%	83,3	13,4%	124,4	14,1%	265,0	23,4%
- прочие	32,1	9,3%	-0,9	-0,2%	26,6	4,2%	65,6	7,4%	31,7	2,8%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

*Примечание:* Отрицательные значения показателей по категории «прочие» в 2004 г. связаны с возвратом субсидий и субвенций прошлых лет из бюджетов субъектов Российской Федерации

В 37-ми из 49 субъектов Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в 2007 г., совокупная доля безвозмездных поступлений в общем объеме доходов местных бюджетов варьировалась в диапазоне от 50% до 70%. Наиболее высокого уровня она достигала в местных бюджетах тех регионов, которые, в свою очередь, также имели высокую зависимость от безвозмездных перечислений из федерального бюджета. Максимальные значения доли безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов зафиксированы по Республике Дагестан (89,1%), Республике Тыва (86,1%) и Республике Алтай (75,8%).

Наименее зависимые от безвозмездных поступлений муниципальные образования, в основном, находятся в регионах, составляющих среднюю группу по уровню бюджетной обеспеченности. К их числу относятся: Волгоградская область (доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов составляет 44,6%), Тульская область (46,2%), Воронежская область (45,9%).

Увеличение удельного веса целевых трансфертов в структуре безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов свидетельствует о снижении финансовой самостоятельности муниципальных образований в распоряжении средствами. Значительное увеличение доли субвенций в структуре межбюджетных трансфертов говорит о расширении административных функций органов местного самоуправления в части исполнения полномочий, делегированных им органами государственной власти.

### **3.3. Анализ доходной части бюджетов муниципальных образований разных типов за 2006-2007 гг.**

Как уже было описано в разделе 2, муниципальная реформа существенно повлияла на территориальные основы местного самоуправления в России. С 2006 г. местное самоуправление в большинстве субъектов Федерации стало двухуровневым: к муниципальным образованиям первого уровня были отнесены городские и сельские поселения, в том числе вновь созданные в 2004-2005 гг.; к муниципальным образованиям второго уровня – городские округа и муниципальные районы. Финансовое положение муниципальных образований разных типов существенно различается, как различаются и расходные полномочия, отнесенные законодательством Российской Федерации к сфере ведения каждого из типов муниципалитетов.



Анализ доходной части бюджетов муниципальных образований разных типов за 2006-2007 гг. позволяет сделать выводы о сбалансированности соответствующих бюджетов и уровню их фискальной автономии по доходам. Для анализа будут использованы данные по разным типам муниципальных образований в субъектах Федерации, которые полностью сформировали бюджеты поселений. В 2006 г. число субъектов Федерации равнялось 57, в 2007 г., оно увеличилось до 75.<sup>37</sup>

Баланс бюджетов муниципальных образований разных типов в 2006-2007 гг. представлен в таблице 18. Как показано в таблице, наиболее значительный профицит был отмечен по своду бюджетов городских округов в 2007 г. – 12,4 млрд. рублей, и муниципальных районов в 2006 г. – 9,8 млрд. рублей. Бюджеты муниципальных районов в 2007 г. были исполнены с незначительным совокупным дефицитом в размере 0,3 млрд. рублей. Бюджеты городских и сельских поселений в рассматриваемый период исполнялись с небольшим совокупным профицитом.

**Таблица 18.** Баланс бюджетов муниципальных образований в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг., млрд.руб.

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы		Городские и сельские поселения	
	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.
Всего доходов	720,5	992,1	611,7	822,6	89,0	136,8
Всего расходов	720,2	979,7	601,9	822,9	86,8	133,7
Дефицит (-), профицит (+)	0,3	12,4	9,8	-0,3	2,2	3,1

*Примечание:* Здесь и далее внутригородские округа городов федерального значения включены в категорию «Городские округа».

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Законодательством Российской Федерации после осуществления реформы межбюджетных отношений и муниципальной реформы за бюджетами муниципальных образований разных типов были закреплены основные источники налоговых и неналоговых доходов, перечисленные в таблицах 19 и 20.

**Таблица 19.** Основные источники налоговых бюджетов муниципальных образований разных типов

Наименование источника налоговых доходов	Нормативы зачисления налогов в бюджеты муниципальных образований		
	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
<b>Налоговые доходы от местных налогов</b>			
Земельный налог	100%		100%
Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях		100%	
Налог на имущество физических лиц	100%		100%
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях		100%	
<b>Налоговые доходы от федеральных налогов</b>			
Налог на доходы физических лиц	30%	20%	10%
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	90%	90%	-
Единый сельскохозяйственный налог	30%	30%	30%
Государственная пошлина	100% <sup>38</sup>	100%	100% <sup>39</sup>

<sup>37</sup> Как и в предыдущих разделах, мы исходим из действующего ныне существующего (83 на середину 2008 г.) числа субъектов Федерации.

<sup>38</sup> В бюджеты городских округов и муниципальных районов в соответствии с Бюджетным кодексом зачисляется государственная пошлина по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, мировыми

Наименование источника налоговых доходов	Нормативы зачисления налогов в бюджеты муниципальных образований		
	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
<b>Налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъекта РФ</b>			
Налог на доходы физических лиц <sup>40</sup>	10%	10%	10%

**Таблица 20. Основные источники неналоговых бюджетов муниципальных образований разных типов**

Наименование источника неналоговых доходов	Нормативы зачисления налогов в бюджеты муниципальных образований		
	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных	100%	100%	100%
Доходы от продажи имущества (кроме акций и иных форм участия в капитале), находящегося в муниципальной собственности, за исключением имущества муниципальных автономных учреждений, а также имущества муниципальных унитарных предприятий, в том числе казенных	100%	100%	100%
Доходы от платных услуг, оказываемых муниципальными бюджетными учреждениями	100%	100%	100%
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	40%	40%	-
Сборы за выдачу лицензий на розничную продажу алкогольной продукции, выдаваемых органами местного самоуправления	100%	100%	-
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	100%	100%	100%
Часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах, определяемых в порядке, установленном муниципальными правовыми актами	100%	100%	100%

судьями (за исключением Верховного Суда Российской Федерации); за государственную регистрацию транспортных средств, за внесение изменений в выданный ранее паспорт транспортного средства, за выдачу или продление срока действия акта технического осмотра транспортного средства, за выдачу государственных регистрационных знаков транспортных средств "Транзит", свидетельства на высвободившийся номерной агрегат, отличительного знака участника международного дорожного движения, талона о прохождении государственного технического осмотра транспортного средства, водительского удостоверения, временного разрешения на право управления транспортными средствами, справок, подтверждающих получение водительского удостоверения или временного разрешения на право управления транспортными средствами, свидетельства о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения, за прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами; за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции; за выдачу органом местного самоуправления муниципального района специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов.

<sup>39</sup> В бюджеты поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации зачисляется государственная пошлина за совершение нотариальных действий уполномоченными должностными лицами органов местного самоуправления, за выдачу органом местного самоуправления поселения специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов.

<sup>40</sup> Не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от указанного налога

Наименование источника неналоговых доходов	Нормативы зачисления налогов в бюджеты муниципальных образований		
	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
представительных органов муниципальных образований			
Средства самообложения граждан	100%	100%	100%
<b>До разграничения государственной собственности на землю</b>			
Доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах, соответственно, городских округов, поселений и межселенных территорий муниципальных районов, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков	80%	50%	-
Доходы от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков	-	50%	50%
Доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах, соответственно, городских округов и межселенных территорий муниципальных районов	80%	100%	-
Доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах поселений	-	50%	50%
Плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности, соответственно, городских округов, муниципальных районов, поселений	100%	100%	100%

Структура доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в динамике за 2006-2007 гг. приведена в таблице 21. Анализ данной структуры позволяет дать общую характеристику доходной базы муниципалитетов каждого типа и их зависимости от межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

При реформировании территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации характерным признаком территорий, наделяемых статусом городского округа, помимо населения было решено считать обеспеченность необходимой инфраструктурой для решения вопросов местного значения. Бюджеты городских округов, соответствуя указанной характеристике, сегодня являются наиболее устойчивыми среди бюджетов муниципальных образований всех трёх типов. Это подтверждается данными о структуре доходной части бюджетов городских округов в 2006-2007 гг., приведенными в таблице 21.

**Таблица 21.** Структура доходов бюджетов муниципальных образований в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг.

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
Налоговые доходы	268,0	37,2%	370,3	37,6%	147,4	24,1%	174,5	21,2%	20,2	22,7%	31,5	23,1%
Неналоговые доходы	90,7	12,6%	136,9	13,9%	21,2	3,5%	45,2	5,5%	9,4	10,5%	11,5	8,4%

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
Безвозмездные поступления	341,3	47,4%	448,3	45,5%	433,8	70,9%	587,7	71,4%	58,2	65,4%	92,5	67,7%
Доходы от предпринимательской деятельности	20,5	2,8%	29,2	3,0%	9,3	1,5%	15,2	1,9%	1,2	1,4%	1,2	0,9%
<b>Всего доходов</b>	<b>720,5</b>	<b>100%</b>	<b>984,7</b>	<b>100%</b>	<b>611,7</b>	<b>100%</b>	<b>822,6</b>	<b>100%</b>	<b>89,0</b>	<b>100%</b>	<b>136,8</b>	<b>100%</b>

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов городских округов в рассматриваемый период являлась наиболее низкой среди муниципальных образований всех трёх типов. Однако удельный вес трансфертов в общем объеме доходов бюджетов городских округов является наибольшим, составляя немногим более 45% в 2006-2007 гг.

Необходимо отметить снижение зависимости бюджетов городских округов от межбюджетных трансфертов, которое выражается в сокращении доли безвозмездных поступлений в доходах бюджетов городских округов с 47,4% в 2006 г. до 45,5% в 2007 г. Доли остальных составляющих структуры доходов бюджетов городских округов в рассматриваемый период увеличились, причем наиболее быстрыми темпами росли неналоговые доходы – их удельный вес увеличился в 2006-2007 гг. на 1,3%, составив в 2007 г. 13,9%.

Анализ структуры доходов бюджетов муниципальных районов показывает, что зависимость бюджетов муниципальных районов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов в 2006-2007 гг. была наиболее высокой, составляя в указанный период более 70% от общего объема их доходов. Фактически, можно говорить о том, что в ходе муниципальной реформы в России была закреплена модель «трансферто-зависимого» муниципального района – с высоким уровнем зависимости как от дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и дополнительных нормативов отчислений по налогам, так и от субвенций при исполнении делегированных ему государственных полномочий.

Еще одной тревожной тенденцией выглядит снижение удельного веса налоговых поступлений в структуре доходов районных бюджетов. Доля налоговых поступлений снизилась в 2006-2007 гг. с 24,1% до 21,2% от общего объема доходов бюджетов муниципальных районов. Доли неналоговых доходов и доходов от предпринимательской деятельности в структуре доходов районных бюджетов в анализируемый период возрастали, но указанные источники доходов в 2006-2007 гг. не играли сколько-нибудь значительной роли в доходной части бюджетов муниципальных районов: совокупный удельный вес поступлений по ним не превышал 7,5% доходов районных бюджетов.

Удельный вес межбюджетных трансфертов в структуре доходов бюджетов городских и сельских поселений сравним с удельным весом трансфертов в доходах муниципальных районов и составил в 2006-2007 гг. порядка 65% от общего объема доходов бюджетов поселений.

Анализ структуры доходов бюджетов поселений в динамике за 2006-2007 гг. свидетельствует, что поселения в Российской Федерации являются в высокой степени трансферто-зависимыми, тогда как налоговые и неналоговые поступления играют второстепенную роль в наполнении бюджетов поселений, составляя в совокупности менее 1/3 общего объема их бюджетных доходов.

**Анализ динамики основных источников налоговых доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в 2006-2007 гг.**

Структура налоговых доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в динамике за 2006-2007 гг. приведена в таблице 22. По данным таблицы, в налоговых доходах бюджетов муниципалитетов всех типов ведущую роль в анализируемый период играли поступления по подоходному налогу, составляя от 55% до 75% в общем объеме налоговых доходов местных бюджетов.

В структуре налоговых доходов бюджетов городских округов поступления по НДФЛ составляли в 2006-2007 гг. около 65% от общего объема налоговых доходов. Около 20% налоговых поступлений в бюджеты городских округов обеспечивали в анализируемый период единый налог на вмененный доход и земельный налог. Доли остальных источников налоговых доходов бюджетов городских округов в указанный период были не очень значительными.

**Таблица 22.** Структура налоговых доходов бюджетов муниципальных образований в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг.

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Налоговые доходы</b>	<b>268,0</b>	<b>100%</b>	<b>370,3</b>	<b>100%</b>	<b>147,4</b>	<b>100%</b>	<b>174,5</b>	<b>100%</b>	<b>20,2</b>	<b>100%</b>	<b>31,5</b>	<b>100%</b>
<i>из них:</i>												
Налог на прибыль организаций	14,2	5,3%	21,2	5,7%	38,5	26,1%	11,5	6,6%	1,0	5,1%	0,3	1,1%
Налог на доходы физических лиц	171,3	63,9%	242,2	65,4%	80,8	54,8%	126,6	72,6%	12,1	59,9%	18,8	59,5%
Единый налог по упрощенной системе налогообложения	6,4	2,4%	8,3	2,2%	1,2	0,8%	2,3	1,3%	-	-	-	-
ЕНВД	31,3	11,7%	33,9	9,2%	10,7	7,2%	14,0	8,0%	-	-	-	-
Налог на имущество организаций	2,4	0,9%	2,9	0,8%	1,4	1,0%	2,8	1,6%	-	-	-	-
Налог на имущество физических лиц	3,0	1,1%	4,0	1,1%	0,4	0,3%	0,7	0,4%	1,0	4,8%	1,6	5,0%
Земельный налог	27,9	10,4%	45,0	12,2%	3,5	2,4%	8,7	5,0%	5,5	27,0%	10,1	32,1%
Государственная пошлина	5,4	2,0%	6,9	1,9%	2,6	1,7%	3,5	2,0%	0,0	0,0%	1,1	3,0%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Зависимость доходов бюджетов муниципальных районов от поступлений по НДФЛ в 2006-2007 гг. существенно увеличилась: доля поступлений по НДФЛ выросла за указанный период с 54,8% до 72,6% от общего объема налоговых доходов районных бюджетов. За тот же период фактически вдвое увеличилась доля земельного налога в налоговых доходах бюджетов муниципальных районов, однако поступления по земельному налогу имеют сравнительно небольшой удельный вес в структуре налоговых доходов районных бюджетов: в 2007 г. он составил всего 5%. Другой местный налог – налог на имущество физических лиц – в анализируемый период играл незначительную

роль в налоговых доходах бюджетов районов. Совокупная доля местных налогов в налоговых доходах муниципальных районов составила в 2007 г. всего около 5,5%.

Существенным источником налоговых доходов бюджетов районов в 2006-2007 гг. являлись также единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности и налог на прибыль организаций. Следует отметить, что значение налога на прибыль в структуре налоговых доходов районных бюджетов в анализируемый период резко сократилось: доля данного налога в общем объеме налоговых доходов бюджетов районов снизилась с 26,1% в 2006 г. до 6,6% в 2007 г.

Налоговые доходы бюджетов поселений в 2006-2007 гг. складывались, в основном, за счет всего двух налогов – подоходного налога и земельного налога, поступления по которым составляли в указанный период около 60% и около 30% соответственно.

Совокупная доля поступлений по местным налогам в структуре налоговых доходов бюджетов поселений увеличилась в анализируемый период с 31,8% до 37,1%.

Проведенный анализ динамики основных источников налоговых доходов бюджетов муниципальных образований разных типов за 2006-2007 гг. дает основания заключить, что из трёх типов муниципальных образований относительно благоприятная структура налоговых доходов сложилась в рассматриваемый период у городских округов и поселений. Налоговые доходы бюджетов городских округов имели в 2006-2007 гг. достаточно диверсифицированную структуру, которая формировалась, в основном, за счет поступлений по 3 налогам: НДФЛ (около 65%), ЕНВД (около 10%) и земельный налог (около 10%). Аналогично, структура налоговых доходов бюджетов поселений складывалась в рассматриваемый период за счет подоходного налога (около 60%), земельного налога (около 30%) и, в меньшей степени, - налога на имущество физических лиц (около 5%). Однако диверсифицированность структуры налоговых доходов бюджетов поселений остается достаточно ограниченной и «жесткой», поскольку весь объем налоговых поступлений в бюджеты поселений обеспечивается за счет всего лишь четырех основных источников (НДФЛ, земельный налог, НИФЛ и государственная пошлина), два из которых дают в совокупности менее 10% всех налоговых поступлений. При этом зависимость налоговых доходов бюджетов городских округов и бюджетов поселений от поступлений по подоходному налогу являлась в указанный период очень высокой.

#### **Изменение налоговой базы: пример Ангарского городского поселения**

На территории крупнейшего по численности населения в России городского поселения – Ангарска расположен мощный промышленный комплекс, включающий в себя несколько нефтехимических предприятий. В 2004 г. в структуре налоговых доходов муниципального бюджета основную роль играли НДФЛ (38,8%), налог на прибыль предприятий (28,3%) и налог на имущество организаций (13,7%).

В результате реформы налогового законодательства, исключившей из доходных источников местных бюджетов поступлений от налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций, а также снизившей долю НДФЛ, отчисляемого в местный бюджет, общий объем налоговых доходов сократился в 2004-2005 гг. с 1 437,1 млн.руб. до 857,1 млн.руб. Общий объем доходов городского бюджета в снизился за указанный период на 27%. В номинальном выражении бюджет достиг показателя 2004 г. только к 2008 г.

В 2005-2006 гг. в городе проходили многочисленные акции протеста, а также выступления за присвоение Ангарскому муниципальному образованию статуса городского округа. В апреле 2006 г. население Ангарска проголосовало на референдуме за объединение с близлежащими посёлками в единое муниципальное образование. Однако решения об изменении статуса муниципалитета не произошло.

Диверсифицированность структуры налоговых доходов бюджетов муниципальных районов в 2006-2007 гг. значительно снизилась, поставив налоговые доходы районных

бюджетов в зависимости фактически лишь от одного подоходного налога, доля которого в 2007 г. составила почти  $\frac{3}{4}$  от общего объема налоговых доходов бюджетов районов. Это подтверждает сделанное нами ранее предположение о формировании в России после реформы местного самоуправления модели «трансферто-зависимого» муниципального района.

Рост зависимости налоговых доходов бюджетов муниципальных образований всех типов от поступлений по налогу на доходы физических лиц снижает уровень фискальной автономии по доходам муниципальных образований. В наибольшей степени данная тенденция в 2006-2007 гг. затронула муниципальные районы, в наименьшей степени – городские округа.

**Анализ динамики основных источников неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в 2006-2007 гг.**

Динамика основных источников неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований разных типов в 2006-2007 гг. приведена в таблице 23. Как видно из данных, представленных в таблице, в анализируемый период основными источниками неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований всех типов являлись доходы от сдачи в аренду муниципального имущества и доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

Неналоговые доходы бюджетов городских округов складывались в 2006-2007 гг. преимущественно за счет доходов от сдачи в аренду имущества, находящегося в собственности городских округов, а также доходов от продажи материальных и нематериальных активов. Удельный вес обоих этих источников в структуре неналоговых доходов бюджетов городских округов в анализируемый период увеличился. Доля доходов от сдачи в аренду имущества городских округов выросла с 47% до 54% за 2006-2007 гг., доля доходов от продажи материальных и нематериальных активов – с 25,8% до 28,7%.

**Таблица 23.** Структура неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг.

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Неналоговые доходы</b>	<b>90,7</b>	<b>100%</b>	<b>136,9</b>	<b>100%</b>	<b>21,2</b>	<b>100%</b>	<b>45,2</b>	<b>100%</b>	<b>9,4</b>	<b>100%</b>	<b>11,5</b>	<b>100%</b>
<i>из них:</i>												
Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества	42,6	47,0%	73,9	54,0%	8,0	37,7%	24,4	54,0%	7,8	83,0%	8,8	76,5%
Платежи при пользовании природными ресурсами	2,7	3,0%	3,4	2,5%	2,2	10,4%	3,0	6,6%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Доходы от оказания платных услуг	4,0	4,4%	6,3	4,6%	0,7	3,3%	1,2	2,7%	0,1	1,1%	0,3	2,6%
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	23,4	25,8%	39,3	28,7%	3,8	17,9%	8,5	18,8%	0,4	4,3%	0,8	7,0%
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	5,1	5,6%	7,9	5,8%	2,6	12,3%	4,4	9,7%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Прочие неналоговые	12,9	14,2%	6,1	4,4%	3,9	18,4%	3,7	8,2%	1,1	11,6%	1,6	13,9%

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
доходы												

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

В структуре неналоговых доходов бюджетов муниципальных районов в 2006-2007 гг. основную роль играли поступления из четырех источников: доходы от сдачи в аренду и продажи имущества муниципальных районов, штрафы и иные суммы принудительного изъятия, а также платежи при пользовании природными ресурсами. Наиболее значительными в анализируемый период были поступления по двум из перечисленных источников: доходам от сдачи в аренду муниципального имущества, доля которых в структуре неналоговых доходов увеличилась за 2006-2007 гг. с 37,7% до 54%, и доходам от продажи материальных и нематериальных активов, доля которых выросла с 17,9% до 18,8%.

Неналоговые доходы бюджетов поселений в рассматриваемый период зависели, в основном, лишь от одного источника – поступлений от сдачи в аренду муниципального имущества. Доля указанных доходов составляла в 2006-2007 гг. около 80% общего объема неналоговых доходов бюджетов поселений.

В качестве положительной тенденции следует отметить повышение диверсифицированности структуры неналоговых доходов бюджетов поселений, которое отражает снижение доли доходов от сдачи в аренду муниципального имущества в анализируемый период с 83,6% в 2006 г. до 76,5% в 2007 г. Повторяя структуры неналоговых доходов муниципальных образований других типов, в неналоговых доходах поселений в 2007 г. более существенный удельный вес приобрели доходы от продажи материальных и нематериальных активов (7% неналоговых доходов), а также доходы от оказания платных услуг муниципальными бюджетными учреждениями (2,6% неналоговых доходов).

#### **Анализ динамики основных источников безвозмездных поступлений в доходах бюджетов муниципальных образований разных типов в 2006-2007 гг.**

Структура безвозмездных поступлений в доходах бюджетов муниципальных образований разных типов за период 2006-2007 гг. приведена в таблице 24. Данная структура по всем типам муниципальных образований отражает изменение соотношения целевых и нецелевых трансфертов в доходах местных бюджетов в пользу целевых трансфертов – в основном, за счет роста удельного веса субсидий из вышестоящих бюджетов.

**Таблица 24.** Структура безвозмездных поступлений в доходах бюджетов муниципальных образований в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг.

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Безвозмездные поступления</b>	<b>341,3</b>	<b>100%</b>	<b>448,3</b>	<b>100%</b>	<b>433,7</b>	<b>100%</b>	<b>587,7</b>	<b>100%</b>	<b>58,2</b>	<b>100%</b>	<b>92,6</b>	<b>100%</b>
<i>из них:</i>												
- дотации	75,9	22,2%	71,8	16,0%	135,1	31,2%	152,4	25,9%	35,1	60,3%	47,7	51,5%
- субвенции	176,9	51,8%	226,9	50,6%	227,6	52,5%	308,9	52,6%	13,1	22,5%	24,2	26,1%
- субсидии	53,0	15,5%	129,8	29,0%	53,7	12,4%	117,2	19,9%	6,5	11,2%	18,0	19,4%



Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
- прочие	35,5	10,5%	19,8	4,4%	17,3	3,9%	9,2	1,6%	3,5	6,0%	2,7	3,0%

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

В структуре межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов городских округов основную роль играли в 2006-2007 гг. субвенции, составляя в этот период около 50% всех безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов. Двумя другими наиболее значимыми источниками безвозмездных поступлений в доходах бюджетов городских округов являлись в рассматриваемый период дотации и субсидии, соотношение между которыми в 2006-2007 гг. изменилось в пользу субсидий: доля дотаций снизилась с 22,2% в 2006 г. до 16% в 2007 г.; доля субсидий увеличилась в 2007 г. до 29% по сравнению с 15,5% в 2006 г.

Аналогичные изменения произошли и в структуре безвозмездных поступлений в доходах бюджетов муниципальных районов: доля субсидий в период 2006-2007 гг. оставалась неизменной, составляя немногим более 52% от общего объема трансфертов, тогда как соотношение между дотациями и субсидиями изменилось в пользу субсидий.

В структуре безвозмездных поступлений в бюджетах поселений наибольший удельный вес в 2006-2007 гг. имели нецелевые трансферты – дотации. Однако доля дотаций в общем объеме трансфертов в бюджетах поселений в указанный период заметно снизилась, составив в 2007 г. 51,5% (в 2006 г. – 60,3%).

При этом зависимость бюджетов поселений от целевых трансфертов обоих видов – субвенций и субсидий – в рассматриваемый период существенно увеличилась: доля субвенций выросла в 2006-2007 гг. с 22,5% до 26,1% от общего объема безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов; доля субсидий возросла более существенно – с 11,2% до 19,4%. Рост удельного веса целевых трансфертов в доходах бюджетов муниципальных образований всех типов в 2006-2007 гг. косвенно свидетельствует о снижении уровня фискальной автономии *по расходам* муниципалитетов. Подробнее данная тенденция будет рассмотрена в следующем разделе доклада.

## Выводы

Подводя итог анализу, проведенному в настоящем разделе, следует сосредоточиться на двух основных результатах.

*Во-первых*, уровень фискальной автономии по доходам муниципальных образований в результате проведения реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений, очевидно, снизился.

Выше были рассмотрены два возможных подхода к оценке уровня фискальной автономии по доходам муниципальных образований – по доле доходов, на величину поступлений по которым муниципалитет имеет возможность непосредственно *влиять*, и доле доходов, получаемых из стабильных, предсказуемых и постоянных источников, которыми муниципалитет может самостоятельно *распоряжаться*. Проведенный анализ показывает, что оба перечисленных подхода демонстрируют снижение фискальной автономии муниципальных образований после проведения муниципальной реформы.

Основным источником налоговых доходов муниципальных образований всех типов сегодня является подоходный налог, на администрирование которого органы местного самоуправления фактически не имеют возможности оказать влияние. Местные налоги и, для муниципальных районов и городских округов, специальные налоговые режимы, некоторые параметры которых в соответствии с налоговым законодательством определяются муниципальными образованиями, дают средств значительно меньше

ожидаемого и поступления по ним покрывают лишь небольшую часть расходных обязательств муниципалитетов. Поступления по указанным налогам в совокупности обеспечивают менее 20% налоговых доходов бюджетов муниципальных образований. За исключением земельного налога, удельный вес поступлений по которому в налоговых доходах местных бюджетов значительно варьируются, в региональном разрезе ситуация является достаточно однородной.

Что касается второго подхода к оценке уровня фискальной автономии по доходам муниципальных образований, то снижение автономии в соответствии с данным подходом подтверждается уже фактом увеличения зависимости бюджетов муниципальных образований от безвозмездных поступлений в 2003-2007 гг. с 41,7% до 58% от общего объема доходов местных бюджетов. Формально в бюджетном законодательстве Российской Федерации такие формы трансфертов, как дотации и субсидии, отнесены к собственным доходам бюджетов, однако поступления по ним нельзя считать стабильными и предсказуемыми источниками доходов, закрепленных за бюджетами на постоянной (долговременной) основе, по которым определяется уровень фискальной автономии. Кроме того, в структуре безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов в 2003-2007 гг. соотношение между целевыми и нецелевыми трансфертами изменилось – с существенным перевесом – в пользу целевых трансфертов.

*Во-вторых*, относительно благоприятная структура доходной части бюджетов после проведения реформ муниципальных финансов и межбюджетных отношений сложилась в городских округах. Их зависимость от трансфертов является наиболее низкой из всех трёх типов муниципальных образований, а структура налоговых доходов является наиболее диверсифицированной. Как уже отмечалось в данном разделе доклада, при реформировании территориальных основ местного самоуправления в России признаком территорий, наделяемых статусом городского округа, помимо населения было решено считать обеспеченность необходимой инфраструктурой для решения вопросов местного значения. Очевидно, наличие инфраструктуры отчасти определило и наибольшую устойчивость финансового состояния бюджетов городских округов среди бюджетов муниципальных образований всех трёх типов. Другой причиной можно считать уже отмеченный факт формирования в ходе муниципальной реформы двухуровневых муниципальных образований в отрыве от финансово-экономической базы их функционирования.

Зависимость бюджетов муниципальных районов и поселений от межбюджетных трансфертов составила в 2006-2007 гг., соответственно, свыше 65% и свыше 70%. При этом если в отношении поселений данное положение отчасти оправдывается наиболее высокой неравномерностью в экономическом развитии и размещении доходного потенциала между ними, то по отношению к муниципальным районам ситуация представляется особенно тревожной. Результаты проведенного анализа позволяют утверждать, что в ходе муниципальной реформы в России закреплена модель «трансферто-зависимого» муниципального района, являющегося, по сути, своего рода «проводником» политики органов публичной власти вышестоящих уровней.

Описанные обстоятельства свидетельствуют о наметившейся в России тенденции «огосударствления» местного самоуправления, и превращения муниципальных образований, особенно районного и поселенческого уровня, в проводника бюджетной политики, проводимой органами государственной власти, и принимаемых ими решений.

#### 4. Расходные полномочия и расходы местных бюджетов

Расходные полномочия муниципальных образований образует совокупность их прав и обязанностей по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса, определению направления и объемов расходования средств. Расходные полномочия непосредственно отражают возможности органов местного самоуправления при предоставлении бюджетных услуг. Самостоятельность муниципалитетов в сфере расходных полномочий, в известной мере, является самостоятельностью выбора приоритетов социально-экономического развития и средств, используемых для их достижения.

Существовавшее к моменту выделения местного самоуправления как самостоятельного института, распределение расходных полномочий во многом отражало фактические полномочия местных бюджетов, сложившиеся в советские времена, в эпоху сметного финансирования. В 1990-х гг. это распределение подверглось корректировке в ходе произвольного процесса наделения муниципалитетов полномочиями. Практически весь перечень функций местного самоуправления, определенный Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствии с Конституцией Российской Федерации относился к предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации. В результате, полномочия передавались муниципалитетам без предоставления им соответствующих финансовых ресурсов в необходимом объеме. Инвентаризация федеральных мандатов показала, что только наиболее крупные из них оценивались в 1999 г. в 3 – 4% ВВП, что составляло около 20 – 25% доходов консолидированных субфедеральных бюджетов Российской Федерации. Из-за отсутствия средств даже в относительно благополучных субъектах Федерации федеральные законодательные акты, гарантирующие те или иные льготы населению, исполнялись в течение 1990-х гг. на 40 – 50%.<sup>41</sup>

Ситуация осложнялась тем, что конкретный перечень полномочий, закрепленный Федеральным законом № 154-ФЗ за органами местного самоуправления, относился не столько к предметам ведения муниципальных образований, сколько к полномочиям по обеспечению деятельности существующих учреждений. При отсутствии учреждений не возникало и обязанности расходовать средства. Как следствие, не существовало четкого разделения расходных полномочий местных бюджетов и бюджетов остальных уровней бюджетной Российской Федерации, что к началу деятельности Комиссии по разграничению полномочий не устраивало ни федеральные и региональные органы государственной власти, ни органы местного самоуправления. Размывание ответственности за предметы совместного ведения и законодательные противоречия делали практически невозможной количественную оценку расходных потребностей муниципальных бюджетов.

Ключевым элементом процесса реформирования местного самоуправления явилось создание формализованной системы расходных полномочий разных типов муниципальных образований. Как было раскрыто в разделе 2, в основе этой системы лежат перечни вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, закрепленные в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Для оценки результатов проведенных реформ в настоящем исследовании мы используем понятие *фискальной автономии по расходам* муниципальных образований, которая в общем случае отражает меру самостоятельности муниципалитетов при определении объема, направлений и способов использования финансовых средств.

---

<sup>41</sup> Чернявский А.В. Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992-2002 годах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.

В качестве главных составляющих проводимой оценки, с некоторой долей условности, можно выделить: анализ реформы правовых основ распределения расходных полномочий, общую оценку изменений в объеме и структуре расходных полномочий и оценку перераспределения расходных полномочий, осуществленного в связи с выделением трех типов муниципальных образований.

#### **4.1. Изменение принципов формирования расходных обязательств местных бюджетов**

Формирование перечня полномочий органов местного самоуправления сопровождалось определением базового понятия бюджетного процесса «расходное обязательство». Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса, под расходными обязательствами понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. Весь бюджетный процесс, таким образом, представляет собой организацию процесса исполнения расходных обязательств.

Расходные обязательства органов местного самоуправления могут возникнуть в результате:

- принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения и вопросам совместного ведения, а также заключения контрактов, договоров, соглашений по данным вопросам;
- принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

*Иначе говоря, все расходные обязательства муниципального бюджета либо отражают принятие решений по вопросам местного и совместного ведения, закрепленным в Федеральном законе № 131-ФЗ, либо являются результатом передачи полномочий федеральных или региональных органов власти, обеспеченной соответствующим объемом финансовых ресурсов. Установление обязанности финансового обеспечения расходных обязательств тем уровнем власти, который их устанавливает, предупреждает возможность появления т.н. «нефинансируемых мандатов».*

Перед проведением оценки фактического изменения расходных обязательств необходимо остановиться на изменении правовых основ регулирующих, порядок исполнения расходных обязательств, являющийся единым вне зависимости от источника их формирования. Ключевые вопросы при этом – могут ли муниципалитеты самостоятельно формировать стандарты оказания бюджетных услуг и определять политику их предоставления.

В Федеральном законе № 131-ФЗ провозглашен принцип самостоятельного установления органами местного самоуправления муниципальных минимальных социальных стандартов по вопросам местного значения. Однако, в действительности, регламентация исполнения расходных обязательств, определяющая объем финансовых ресурсов, необходимых для выполнения расходных обязательств, остается сегодня распределенной по федеральным и региональным законам и нормативным правовым актам, нормативным правовым актам органов местного самоуправления, а также, в ряде случаев, подзаконных правовых актов (см. пример ниже).

Так, основной массив положений, регламентирующих расходные обязательства, возникающие в связи с обеспечением конституционных гарантий, сегодня сосредоточен в федеральном отраслевом законодательстве (в первую очередь, Федеральные законы «Об

образовании», «О здравоохранении в Российской Федерации» и законы в сфере социальной политики). Положения, возлагающие на органы местного самоуправления обязанности, связанных с порядком решения вопросов местного значения, которые предопределяют объем расходов местных бюджетов, содержат не только отраслевые федеральные законы, но и подзаконные правовые акты. Выполнение всех нормативов, утверждаемых различными органами государственной власти, является обязательным для органов местного самоуправления, и строго контролируется прокуратурой.<sup>42</sup>

#### **Пример регламентации вопроса местного значения подзаконными актами**

В соответствии со ст. 15 и 16 Федерального закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения муниципального района и городского округа отнесена организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 июля 1995 г. № 677 «Об утверждении типового постановления о дошкольном образовательном учреждении» определены рамочные условия медицинского обслуживания детей, согласно которым обслуживание обеспечивается штатным или специально закрепленным органами здравоохранения за дошкольным образовательным учреждением медицинским персоналом. Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 375 (в дальнейшем Приказ был подкреплен еще несколькими подзаконными актами) закреплено, что профилактические прививки в детских дошкольных учреждениях должны проводиться только в специально оборудованных прививочных кабинетах.

Массовое лицензирование медицинских кабинетов в образовательных учреждениях, начавшееся в ходе реализации национального проекта «Здоровье», выявило, что подавляющая часть медицинских кабинетов в дошкольных учреждениях страны не отвечает этому требованию. Решение вопроса осуществляется в большинстве субъектов Федерации исключительно за счет местных властей. Ситуация представляет собой классический пример, когда подзаконные акты резко меняют правоприменительную практику, создавая таким образом скрытый нефинансируемый мандат. Важно, что такие подзаконные акты зачастую утверждаются ведомствами, чья деятельность не является профильной по отношению к учреждениям, на которые ложится обеспечение финансирования.

Такая регламентация не соответствует положениям ст. 18 Федерального закона № 131-ФЗ о запрещении включения в законы норм, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов, и фактически приводит к появлению скрытых необеспеченных мандатов, так как не все требования к оказанию услуг выделяются в качестве делегированных полномочий

Вторая составляющая данного вопроса вызвана тем, что большая часть действующих сегодня и на федеральном, и на региональном уровне нормативов финансирования основана на учете фактически произведенных бюджетных расходов за предшествующие периоды времени. Применяемые на всех уровнях бюджетной системы нормативы в большинстве случаев не связаны с оценкой реальной потребности на выполнение тех или иных расходных обязательств.

Действующий подход к оценке расходных потребностей способствует сохранению существующего уровня межмуниципального неравенства в объеме и качестве

<sup>42</sup> Подробный анализ этого вопроса см., например: Аналитическая записка по итогам работы проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». М.: 2006.

предоставляемых услуг, а также не стимулирует сокращение неэффективных расходов. Кроме того, объем средств, выделяемых как на финансирование вопросов местного значения, так и при осуществлении переданных полномочий, опирается на структуру расходов, сложившуюся в условиях системного недофинансирования бюджетного сектора. Чаще всего эта структура не включает в себя средства на развитие инфраструктуры и расширение спектра предоставляемых населению услуг. В конечном счете, подобная неопределенность приводит к тому, что ключевой для муниципальных бюджетов вопрос оценки потребности в финансовых средствах не может быть решен на основе *объективных* критериев. Все существующие на сегодня количественные оценки носят экспертный характер, и неизбежно содержат в себе элемент субъективности.

Раздробленность правовой базы в сфере определения нормативов финансирования проявляется не только при решении вопросов местного значения. Многочисленные проблемы возникают и при определении объема средств, выделяемых на реализацию передаваемых полномочий. Так, только по результатам проверок правовых актов субъектов Федерации на предмет соответствия требованиям федерального законодательства, осуществляемых в 2005-2006 гг. Министерством юстиции Российской Федерации и Генеральной прокуратурой, примерно 20% принятых региональных законов подлежала доработке. К распространенным нарушениям относится некорректный выбор методики расчета объема субвенции (расчет по минимальным значениям, игнорирование необходимых для осуществления полномочий затрат), в отдельных случаях отсутствие методики расчета.<sup>43</sup>

Дополнительно затрудняет определение расходных потребностей нечеткость формулировок в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Если при определении расходных полномочий в Федеральном законе № 154-ФЗ большая часть статей содержала термин «учреждение», то описание вопросов местного значения, указанные в ст.14-16 Федерального закона № 131-ФЗ чаще всего включает в себя термин «услуга». Начавшийся в последние годы переход от управления затратами к управлению результатами, безусловно, является положительным процессом. Проблема возникает в связи с тем, что четко определенное понятие государственной и муниципальной услуги в законодательстве Российской Федерации в настоящее время отсутствует. В Бюджетном кодексе государственные (муниципальные) услуги физическим и юридическим лицам определяются через государственные (муниципальные) задания (а задания, в свою очередь, – через услуги).

Таким образом, сложившаяся к 2005-2007 гг. система финансирования фактически не дает возможностей точного количественного учета объективных потребностей местных бюджетов в финансовых ресурсах, необходимых на выполнение расходных обязательств, возникающих при решении вопросов местного значения. Все это делает неоднозначным ответ на вопрос, можно ли считать ликвидацию нефинансируемых мандатов полностью завершенной.

Характеризуя возможности муниципальных образований в сфере определения политики предоставления услуг, необходимо остановиться на закрепленном в ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. В соответствии с ним, передача производится законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а финансовое обеспечение осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций. Таким образом, при принятии решения о передаче полномочий органам местного самоуправления, позиция последних не учитывается. Местные администрации не вправе отказаться от передаваемых полномочий или согласовывать объем средств, составляющих субвенцию. Более того, ст. 19 указанного Федерального закона предусматривает для муниципальных образований «право» использовать

---

<sup>43</sup> Рагозина Л.Г. Мониторинг реформы местного самоуправления: результаты первого этапа внедрения. Аналитическая записка. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий, нарушая, по сути, законодательно закрепленную в ходе реформы межбюджетных отношений принципиальную схему разграничения расходных полномочий, в соответствии с которой тот уровень публичной власти, который устанавливает расходные полномочия, должен финансировать их выполнение за счет средств своего бюджета.

Несмотря на то, что ответственность за осуществление переданных полномочий ограничена пределами выделяемых средств, отсутствие возможности отказа от «принятия» полномочий не соответствует принципу самостоятельности бюджетов каждого уровня бюджетной системы. Насколько велик масштаб этой проблемы будет показано далее при оценке доли переданных полномочий в общем объеме расходов местных бюджетов.

Обобщая, можно констатировать, что реформа, несомненно, упорядочила бюджетное устройство органов местного самоуправления. Однако реализованная схема разделения полномочий расходится с принципами, заложенными в Концепции разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений. Выбранная логика распределения закрытых перечней полномочий федеральными органами государственной власти, основанная на определении перечня полномочий органов местного самоуправления по остаточному принципу, вступает в противоречие с принципом субсидиарности. Анализ сформированной в 2003-2006 гг. правовой базы свидетельствует о повышении уровня регламентации и контроля за текущей деятельностью органов местного самоуправления со стороны государственной власти. При этом сохранилась значительная предопределенность содержания и качества предоставляемых услуг положениями законодательства Российской Федерации и субъектов Федерации.

#### 4.2. Структура расходов муниципальных образований в 2003-2007 гг.

Изменение фактических расходных обязательств муниципальных бюджетов, произошедшее в ходе реформ, выходит далеко за рамки установления перечня вопросов местного значения Федеральным законом № 131-ФЗ. На практике, масштабное перераспределение обязательств между уровнями бюджетной системы продолжалось всю первую половину 2000-х гг. и было связано как с изменением собственно муниципальных полномочий, так и с передачей полномочий на федеральный и региональный уровень.<sup>44</sup> Пик этого процесса пришелся на 2004 г., когда были внесены изменения более чем в сто пятьдесят федеральных законов. Как и в отношении доходной составляющей, общим направлением процесса перераспределения являлась централизация расходных обязательств. Эта тенденция проиллюстрирована в таблице 25.

**Таблица 25.** Доля расходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации, *процентов*

<i>Годы</i>	<i>Доля расходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации</i>
1997 г.	31,7
1998 г.	29,8
1999 г.	27,5
2000 г.	27,3
2001 г.	26,7
2002 г.	22,1
2003 г.	21,7

<sup>44</sup> Детальный анализ этого процесс приведен в серии аналитических отчетов Центра фискальной политики «Анализ реформы межбюджетных отношений и проблемы обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях разграничения расходных полномочий в 2004-2006 гг.» <http://www.fpcenter.ru/>

<i>Годы</i>	<i>Доля расходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации</i>
2004 г.	22,3
2005 г.	17,6
2006 г.	18,0
2007 г.	17,0

*Источники:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства, отчетность Росстата.

Данные таблицы 25 свидетельствуют о том, что первый этап централизации расходных обязательств пришелся на 1999-2002 гг., и являлся непосредственным результатом общего оздоровления системы общественных финансов Российской Федерации после кризиса 1998 г. В этот период произошла ликвидация неоправданного дисбаланса, связанного с недофинансированием расходов федерального бюджета.

Второй этап централизации произошел в 2004-2005 гг. и был связан уже с процессом перераспределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Помимо общего снижения доли расходных обязательств местных бюджетов в совокупных расходных обязательствах бюджетной системы Российской Федерации, на данном этапе произошло четкое разделение полномочий на собственные полномочия муниципальных образований и переданные (делегированные) государственные полномочия.

Кодификация расходных обязательств муниципальных образований обозначила начало перераспределения расходных обязательств на субфедеральном уровне. В связи с тем, что до реформ решение о масштабах наделения органов местного самоуправления расходными обязательствами осуществлялось, в значительной мере, на уровне субъекта Федерации, ситуация к началу процесса перераспределения полномочий значительно различалась в разных регионах. Как следствие, неоднородностью характеризовался и процесс изменения расходных обязательств муниципалитетов. В целом, к наиболее существенным факторам увеличения расходных обязательств, связанным с исполнением собственных полномочий, следует отнести:

- закрепление за муниципальными образованиями полномочий по предоставлению начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением финансового обеспечения образовательного процесса;
- закрепление за органами местного самоуправления полномочий по организации предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- закрепление в вопросах местного значения городских округов и муниципальных районов организации мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
- закрепление за муниципалитетами полномочий по библиотечному обслуживанию населения.

Наиболее существенное уменьшение расходных обязательств местных бюджетов, возникающих при исполнении собственных полномочий, вызвано:

- перераспределением полномочий в сфере социальной политики («монетизация льгот») и передача части полномочий на федеральный уровень, осуществленная Федеральным законом № 122-ФЗ;
- передачей полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса на уровень субъекта Федерации;
- передачей полномочий по финансовой поддержке сельскохозяйственного производства органам государственной власти субъектов Российской Федерации;



- концентрацией расходных обязательств, связанных с обеспечением правопорядка и пожарной безопасности на уровне субъекта Федерации.

По рассмотренным выше причинам, точный количественный учет расходных обязательств, связанный с исполнением собственных и делегированных государственных полномочий в фактически произведенных расходах муниципальных образований невозможен. Примерную оценку этого соотношения можно получить, сопоставив объем субвенций, передаваемых на исполнение переданных государственных полномочий с общим объемом расходов местных бюджетов. Такая оценка за период 2003-2007 гг. приведена в таблице 26.

**Таблица 26.** Соотношение собственных и делегированных полномочий в расходах муниципальных образований в 2003-2007 гг.

Показатели	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
Расходы на исполнение собственных полномочий	769,1	88,8%	866,0	82,8%	887,4	74%	1075,5	71,1%	1374,2	71,0%
Расходы на исполнение делегированных полномочий	93,7	11,2%	180,0	17,2%	310,4	26,0%	437,8	28,9%	562,0	29,0%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Более чем двукратное увеличение доли субвенций, перечисленных в местные бюджеты в 2003-2005 гг., в их общих расходах отражает ликвидацию явных нефинансируемых мандатов. Следует отметить, что фактическая доля государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, соответствует оценкам Министерства финансов, сделанных в ходе подготовки реформы. Значение этого показателя прогнозировалось именно на уровне 25-30%.<sup>45</sup>

В 41-ом из 49 субъектов Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в 2007 г. доля субвенций в совокупных расходах местных бюджетов составляла от 20% до 40%. Распределение регионов по данному показателю, в целом, аналогично распределению регионов по общему уровню зависимости местных бюджетов от безвозмездных перечислений, рассмотренному в разделе 3.2. Максимальные значения показателя фиксируются наименее обеспеченных субъектах Российской Федерации: Республике Дагестан (доля субвенций в доходах местных бюджетов составляла в 2007 г. 65,1%) и Республике Тыва (58,5%). Минимальные – среди регионов среднего уровня дохода, к числу которых относятся Воронежская область (доля субвенций в доходах местных бюджетов составляла в 2007 г. 20,9%), Ульяновская (20,5%) и Астраханская области (20,4%).

Однако данные отчетности по 2006-2007 гг. занижают объем делегированных государственных полномочий в общем объеме расходов местных бюджетов, что обусловлено двумя основными факторами. Во-первых, часть субсидий из бюджетов субъектов Федерации направляется на финансирование государственных полномочий, а не вопросов местного значений. Во-вторых, объем переданных средств зачастую не соответствует фактическим потребностям муниципалитетов по исполнению полномочий. Последняя проблема носит фундаментальный характер и далее будет рассмотрена более подробно.

<sup>45</sup> Лавров А.М. Финансовые основы реформы местного самоуправления. Муниципальная экономика №4 2003.

### *Анализ функциональной структуры расходов местных бюджетов в 2003-2007 гг.*

Процессы, происходившие в сфере изменения расходных полномочий и расходов муниципалитетов в последние годы, могут быть проанализированы количественно на основе рассмотрения динамики функциональной структуры расходов органов местного самоуправления. Функциональная структура расходов местных бюджетов Российской Федерации за 2003-2007 гг. представлена в таблице 27.

**Таблица 27.** Функциональная структура расходов местных бюджетов в 2003-2007 гг.

Показатели	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Всего расходов</b>	<b>862,8</b>	<b>100%</b>	<b>1045,9</b>	<b>100%</b>	<b>1197,8</b>	<b>100%</b>	<b>1513,6</b>	<b>100%</b>	<b>1936,3</b>	<b>100%</b>
<i>из них:</i>										
Общегосударственные вопросы	89,3	10,4%	114,7	11,0%	113,1	9,4%	133,4	8,8%	174,7	9,0%
Национальная оборона	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,1	0,0%	0,8	0,1%	1,2	0,1%
Правоохранительная деятельность	14,7	1,7%	17,2	1,6%	21,3	1,8%	23,3	1,5%	25,6	1,3%
Национальная экономика	87,1	10,1%	107,2	10,2%	57,8	4,8%	72,3	4,8%	108,5	5,6%
Жилищно-коммунальное хозяйство	169,5	19,6%	193,9	18,5%	249,4	20,8%	254,0	16,8%	365,1	18,9%
Охрана окружающей среды	1,0	0,1%	1,2	0,1%	2,3	0,2%	3,4	0,2%	3,7	0,2%
Образование	271,8	31,5%	339,6	32,5%	425,1	35,5%	539,5	35,6%	674,3	34,8%
Культура	28,3	3,3%	35,2	3,4%	50,9	4,2%	59,6	3,9%	77,3	4,0%
Здравоохранение	130,6	15,1%	149,6	14,3%	173,3	14,5%	200,3	13,2%	256,1	13,2%
Социальная политика	68,0	7,9%	82,6	7,9%	102,5	8,6%	122,0	8,1%	155,7	8,0%
Межбюджетные трансферты	2,4	0,3%	3,4	0,3%	2,0	0,2%	90,0	5,9%	94,1	4,9%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства, за 2003-2004 гг. оценки Фонда «Институт экономики города».

Данные в таблице представлены в соответствии с ранее действовавшей<sup>46</sup> функциональной классификацией расходов бюджетной системы, введенной Федеральным законом от 23 декабря 2004 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации». Для обеспечения сопоставимости показателей, здесь и далее данные за 2003-2004 гг. были оценены в действующей системе учета, в соответствии с методологией Фонда «Институт экономики города». В связи с тем, что взаимно-однозначной методологии пересчета между применявшимися в разные периоды классификаторами не существует, данная оценка является приближенной и может использоваться лишь для анализа общих структурных сдвигов.

Таблица 27 свидетельствует о том, что функциональная структура расходов совокупных расходов органов местного самоуправления в ходе реформ оставалась достаточно стабильной. Наиболее заметной тенденцией является огромный доли рост межбюджетных трансфертов в 2005-2006 гг. в расходах муниципалитетов: в номинальных показателях он увеличился с 2 до 94,1 млрд. рублей или в 47 раз. Такое значение

<sup>46</sup> В соответствии с Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», с 2008 г. функциональная, ведомственная и экономическая классификация расходов бюджетов были заменены единой классификацией расходов бюджетов.

показателя, прежде всего, связано с реализацией полномочия муниципальных районов по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в их состав, предусмотренного Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вторым заметным сдвигом функциональной структуры расходов муниципальных образований стало резкое сокращение удельного веса финансирования расходов по категории «Национальная экономика» в 2004-2005 гг. Факторы двукратного уменьшения объема расходуемых средств в указанный период подразделяются на номинальные и реальные. Номинальные связаны с изменением бюджетного классификатора. Средства, ранее учитывавшиеся по подразделу «Строительство и архитектура», и отнесенные при пересчете к расходам на национальную экономику, начиная с 2005 г. частично распределены по другим разделам. Реальные факторы снижения расходов определены передачей ряда полномочий на уровень субъекта Федерации (прежде всего, по подразделу «Транспорт»).

Обращает на себя внимание возникновение и быстрый рост расходов муниципальных образований на национальную оборону. Практически весь объем средств выделяется в связи с передачей полномочия по организации мобилизационной подготовки на местный уровень, осуществленной Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ. Вызывает вопросы правомочность передачи полномочия в сфере обороны и обеспечения безопасности, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении исключительно Российской Федерации. Забегая вперед, стоит указать, что с реализацией указанного закона возникли серьезные сложности при распределении полномочий между разными типами муниципальных образований. Проблемы были обусловлены как необходимостью искусственного разделения полномочий по обеспечению функционирования единой по своему существу системы, так и неподготовленностью значительного количества вновь созданных поселений исполнять указанное полномочие.

#### ***Анализ роли муниципальных образований в функциональной структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации в 2003-2007 гг.***

Стабильность функциональной структуры расходов органов местного самоуправления не должна вводить в заблуждение относительно истинных масштабов перераспределения полномочий. Данный процесс происходил одновременно по двум направлениям: менялось и распределение полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, и распределение полномочий между региональными властями и органам местного самоуправления.

Итоги второго направления иллюстрирует таблица 28, в которой отражена динамика доли расходов органов местного самоуправления в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации по отраслям функциональной классификации. Сопоставление изменений в данной структуре с изменениями муниципальных полномочий позволяет дать общую характеристику трансформации роли местных бюджетов в региональных бюджетных системах. В целях обеспечения сопоставимости, данные по роли межбюджетных трансфертов в функциональной структуре расходов вынесены за рамки анализа.

**Таблица 28.** Доля расходов местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003-2007 гг. *процентов*

<i>Показатели</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2006 г.</i>	<i>2007 г.</i>
<b>Всего расходов</b>	<b>49,4</b>	<b>48,9</b>	<b>40,7</b>	<b>41,4</b>	<b>40,3</b>
<i>из них:</i>					
Общегосударственные вопросы	43,4	45,0	45,0	47,1	50,1

Национальная оборона	0,0	0,0	15,1	52,5	59,0
Правоохранительная деятельность	19,9	19,0	15,9	14,2	12,9
Национальная экономика	21,7	24,6	11,3	12,0	12,5
Жилищно-коммунальное хозяйство	68,1	68,0	53,7	43,9	45,3
Охрана окружающей среды	13,1	18,0	13,7	20,8	20,4
Образование	73,8	73,3	67,7	66,6	65,0
Культура	51,1	51,2	48,0	44,6	43,9
Здравоохранение	65,6	47,2	37,4	33,3	33,7
Социальная политика	38,1	41,3	30,6	28,5	40,3

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства, за 2003-2004 гг. оценки Фонда «Институт экономики города».

В 2003-2007 гг. наблюдалась устойчивая тенденция к снижению роли местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов Российской Федерации. Совокупная доля расходов местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов регионов снизилась за рассматриваемый период более чем на десять процентных пунктов: с 49,4% в 2003 г. до 40,3% в 2007 г. В 2007 г. в 39-ти из 49 субъектов Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ, также как и в большинстве остальных регионов, значение указанного показателя варьировалось в диапазоне от 40% до 60%. Величина доли расходов местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов регионов *по Российской Федерации в среднем*, составляющая 40,3%, обусловлена влиянием г.Москвы и г.Санкт-Петербурга (см. методологические комментарии).

Четко прослеживается обратная связь между долей совокупных расходов местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетах субъектов Федерации и уровнем экономического развития. Так, регионами с наибольшей степенью децентрализации бюджетных расходов из рассматриваемой группы регионов в 2007 г. являлись Ямало-Ненецкий автономный округ (78,1%), Новосибирская область (68,9%) и Челябинская область (67,6%). Наиболее высокоцентрализованными регионами по данному показателю являлись в 2007 г. Республика Северная Осетия-Алания (39,4%), Кабардино-Балкарская республика (38,3%), Карачаево-Черкесская Республика (43,0%).

Таким образом, централизация расходов местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2003-2007 гг. обусловлена не только перераспределением расходов внутри субъектов Федерации, *но и увеличением межрегионального неравенства*.

В то же время, динамика показателей по разным разделам функциональной классификации бюджетных расходов отличается высокой степенью неоднородности. Ситуация в сферах национальной обороны и национальной экономики уже была рассмотрена выше, поэтому далее мы кратко охарактеризуем структурные изменения по остальным разделам бюджетного классификатора.

В анализируемый период произошел рост доли расходов местных бюджетов в консолидированных субфедеральных бюджетах, связанных с решением *общегосударственных вопросов*<sup>47</sup>. Ситуация особенно интересна, в связи с тем, что одновременно наблюдалось снижение доли расходов на общегосударственные вопросы в общих расходах муниципалитетов с 10,4% до 9,0%. Фактически, такие значения показателей позволяют дать косвенную оценку широко дискутировавшейся в органах власти и экспертных кругах величины расходов на организацию проведения муниципальной реформы. Постепенность перераспределения расходной нагрузки

<sup>47</sup> Данное словосочетание само по себе является интересной иллюстрацией к изменению роли органов местного самоуправления и органов государственной власти в системе публичной власти Российской Федерации. Если первый раздел бюджетного классификатора, введенного Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ, формулировался как «Государственное управление и местное самоуправление», то первый раздел действующей классификации, утвержденной законом от 23 декабря 2004 г. № 174-ФЗ, определен уже как «Общегосударственные вопросы».

обусловлена, в частности, наличием до реформы в большинстве субъектов Федерации территориальных представительств (подразделений) на местном уровне. В 2005-2006 гг. эти представительства были упразднены, или переведены в категорию муниципальных структур. Помимо этого, в отдельных субъектах Федерации двухуровневая система местного самоуправления была сформирована еще в 1990-е гг., но до вступления в силу Федерального закона № 131-ФЗ эти муниципальные образования находились на смете и осуществляемые ими расходы составляли часть регионального бюджета.<sup>48</sup>

В области *правоохранительной деятельности* наблюдалось постепенное падение доли местных бюджетов в консолидированных расходах субфедеральных бюджетов с 19,9% в 2003 г. до 12,9% в 2003 г. Как следует из таблицы 27, в этот период происходило и сокращение доли данной категории в функциональной структуре расходов местных бюджетов. Поскольку значительных изменений федерального законодательства в 2003-2007 гг. в этой сфере не происходило, к основным причинам централизации стоит отнести передачу на уровень субъектов Федерации полномочий по обеспечению первичной противопожарной безопасности, а также рост расходов на мероприятия по предотвращению террористических угроз, осуществляемые, в основном, органами исполнительной власти.

В сфере *жилищно-коммунального хозяйства* доля расходов местных бюджетов в общем объеме расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации сократилась более чем на 20 п.п. и составила в 2007 г. 45,3%. Такое резкое снижение, в первую очередь, вызвано переходом от субсидирования предприятий к выплате адресных жилищных субсидий, осуществляемых за счет региональных бюджетов. Переход способствовал некоторому снижению доли средств муниципальных бюджетов, выделяемых на поддержку ЖКХ в целом, а также привел к перераспределению расходов между статьями бюджетного классификатора (средства стали отражаться в расходах по другим отраслям социальной сферы). Еще одним фактором наблюдаемого сдвига стало упорядочивание ответственности за подготовку к зимнему сезону в северных территориях страны, которая осуществляется органами власти субъектов Федерации. В целом, уменьшение доли расходов органов местного самоуправления по этой категории имеет под собой как изменение бюджетного классификатора, так и окончательный распад советской системы функционирования жилищно-коммунального хозяйства, основанной на прямом субсидировании территориальных предприятий.<sup>49</sup>

В процентном выражении наибольшая степень децентрализации расходных полномочий наблюдалась при финансировании *охраны окружающей среды*. Однако общий объем средств, выделенных на это направление, составил в 2007 г. всего 3,7 млрд.руб., что не превышало 0,2% от совокупного объема расходов местных бюджетов. Распределение расходов характеризовалось крайней неоднородностью как в региональном разрезе, так и по отдельным подразделам бюджетного классификатора. Это позволяет предположить, что главным фактором децентрализации полномочий стало увеличение общего объема финансирования данной статьи, которое традиционно осуществляется по «остаточному принципу». Изменения в федеральной нормативной правовой базе, определяющей расходные полномочия (передача лесного контроля и надзора на муниципальный уровень, осуществленное Федеральным законом от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ и ряд других правовых актов), в этом отношении можно считать вторичными.

---

<sup>48</sup> Анализ реформы межбюджетных отношений и проблемы обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях разграничения расходных полномочий в 2007 году. Аналитический отчет. Центр фискальной политики, 2007.  
<http://www.fpcenter.ru/>

<sup>49</sup> Подробнее о вопросах отражения расходов на ЖКХ в бюджетной системе Российской Федерации см. Краткие отчеты по проведению обзоров функциональных расходов региональных бюджетов. СПб: Издательство «Леонтьевского центра», 2001.

Серьезное перераспределение расходных полномочий произошло в области *образования*, с обеспечением деятельности которого связано порядка 1/3 общего объема фактических расходов муниципалитетов. Полномочия по организации предоставления высшего образования и профессиональной переподготовке были сосредоточены на уровне Российской Федерации, организации среднего профессионального и обеспечения среднего школьного образования – на уровне субъектов Федерации. Соответственно, к вопросам местного значения было отнесено предоставление среднего и дошкольного образования (за исключением финансового обеспечения учебного процесса). Результатом изложенной схемы стало одновременное увеличение доли расходов по категории образование в структуре местных бюджетов (таблица 27) и снижение роли местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации на образование (таблица 28). Несмотря на проблемы с разной трактовкой полномочий по предоставлению дополнительного образования, возникшие в ряде субъектов Федерации в 2004-2005 гг., сфера образования относится к наименее конфликтным в отношении процесса перераспределения полномочий. Единственные правки в данную группу вопросов местного значения были внесены Федеральным законом от 18 октября 2007 № 230-ФЗ и не затрагивают принципиальных основ схемы распределения полномочий.

Ситуация в сфере *культуры* иллюстрирует риски ошибок определения вопросов местного значения в закрытых перечнях. Первоначальная редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержала ряд некорректных формулировок, породивших в 2005-2006 гг. серьезные проблемы функционирования отрасли. Среди этих проблем можно выделить невозможность правомочного финансирования районных централизованных библиотек, краеведческих музеев и культурно-досуговых центров. В ходе нескольких редакций Федерального закона № 131-ФЗ списки вопросов местного значения разных поселений были расширены, и фактически включили в себя весь возможный спектр способов обеспечения подведомственных учреждений. В результате, доля средств местных бюджетов, расходуемых по категории «Культура» в функциональной структуре расходов незначительно выросла. Одновременное снижение роли бюджетов муниципальных образований в бюджетных системах субъектов Федерации с 51,1% до 43,9% связано с передачей ряда федеральных учреждений на баланс субъектов Федерации.

Динамика доли расходов местных бюджетов в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации на *здравоохранение* демонстрировала устойчивую тенденцию к снижению: в период 2003-2007 гг. произошло сокращение с 65,6% до 33,7%. При этом доля здравоохранения в функциональной структуре расходов местных бюджетов сократилась за рассматриваемый период всего на несколько процентных пунктов с 15,1% до 13,2%. В совокупности, такие значения показателей напрямую отражают ликвидацию явных нефинансируемых мандатов: полномочия органов местного самоуправления были ограничены скорой, первичной медико-санитарной и неспециализированной медицинской помощью. При этом сокращение доли расходов на здравоохранение в расходах местных бюджетов было обусловлено в указанный период также увеличением доли финансирования здравоохранения через систему обязательного медицинского страхования. Кроме того, как и в отношении культуры, имела место передача значительного количества учреждений с федерального уровня в ведение органов исполнительной власти субъектов Федерации. Это также оказало влияние на перераспределение финансовой нагрузки на субфедеральном уровне.

Наконец, сфера *социальной политики*, доля которой в обеих рассматриваемых структурах была в 2003-2007 гг. чрезвычайно устойчивой, с точки зрения распределения расходных полномочий претерпела значительные изменения. Обобщая, эти изменения можно свести к реструктуризации расходных обязательств, связанной с процессом «монетизации льгот», и передаче огромного массива расходных обязательств на уровень Российской Федерации и субъектов Федерации. В результате, доля расходных

обязательств муниципалитетов в сфере социальной политики почти не изменилась, однако большая их часть сегодня финансируется за счет субвенций.

Следует указать, что в отношении выбора механизмов социальной политики существовали и существуют многочисленные дискуссии. С одной стороны, предоставление данных услуг должно быть приближено к их получателям, т.е. к населению территорий, что свидетельствует в пользу закрепления полномочий за муниципальными образованиями. Особенно ярко неэффективность управления с вышестоящих уровней публичной власти проявляется в сфере опеки и попечительства, где определение содержания и объема услуг происходит на уровне субъектов Российской Федерации. С другой стороны, избыточная децентрализация чревата здесь серьезными бюджетными потерями и увеличением социальных диспропорций в связи с неравномерностью возможностей местных бюджетов. Поэтому целесообразность передачи полномочий на уровень субъектов Федерации с 2008 г. в данной сфере вызывает вопросы.

Уменьшение удельного веса расходов местных бюджетов в структуре расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации за период 2003-2007 гг. свидетельствует о снижении финансовой самостоятельности муниципальных образований в распоряжении средствами. С учетом значительного увеличения доли переданных государственных полномочий в общем объеме расходов, можно говорить о четкой тенденции «государствления» органов местного самоуправления в сфере формирования расходных полномочий.

#### **4.3. Анализ структуры расходов муниципальных образований разных типов**

К числу принципов распределения полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, зафиксированных в Концепции разграничения полномочий по вопросам межбюджетных отношений, в частности, отнесен принцип экономической целесообразности закрепления полномочий за определенным уровнем власти. Анализ фактической структуры расходов каждого из трех типов муниципалитетов в 2006-2007 гг. позволяет сделать первую оценку соответствия результатов реформ этому принципу.<sup>50</sup>

Сопоставление вопросов местного значения, отнесенных законодательством Российской Федерации к сфере ведения муниципалитетов разных типов свидетельствует о том, что состав их расходных полномочий весьма неоднороден. Как отмечалось ранее, действующая по состоянию на 1 сентября 2008 г. редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет 33 вопроса местного значения для городских и сельских поселений, 28 вопросов для муниципальных районов, и 37 для городских округов. Можно выделить три основные схемы распределения полномочий, возникающих в связи с исполнением вопросов местного значения:

1. Одновременное наделение полномочиями всех трех типов муниципальных образований. К этой, наиболее многочисленной, категории относятся, прежде всего, вопросы, связанные с организацией управленческого процесса. По вышеописанным причинам, в данную группу также попадает большая часть вопросов местного значения в сферах культуры, физической культуры и спорта.

2. Наделение полномочиями органов исполнительной власти городских округов и одного из двух элементов двухуровневых муниципальных образований – муниципального района или поселения. Перечень вопросов, распределяемых в соответствии с этой схемой, достаточно разнообразен и включает в себя мероприятия в таких разных сферах как

---

<sup>50</sup> Как и в разделе 3.3., анализ структуры расходов в разрезе типов муниципалитетов проводится только по тем субъектам Федерации, которые полностью сформировали бюджеты поселений. Данные по внутригородским округам городов федерального значения включены в категорию «Городские округа».

предоставление образовательных и медицинских услуг, обеспечение правопорядка, сохранение объектов культурного наследия. Отнесение полномочия к сфере ведения муниципального района или поселения осуществлялось при этом на основе двух конкурирующих принципов: территориального соответствия и финансовой эффективности.

3. Закрепление вопросов местного значения за одним из типов муниципальных образований. Эта группа состоит всего из трех вопросов местного значения и двух прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. К ней отнесены вопросы, специфические для разных типов муниципалитетов, например, осуществление муниципального лесного контроля и надзора, который находится в ведении поселений. Сюда же можно отнести полномочие по созданию условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, закрепленную за обоими типами муниципалитетов.

Жесткое разграничение полномочий, проведенное без учета сложившихся хозяйственных взаимоотношений обусловили то, что в 2004-2008 гг. Федеральный закон № 131-ФЗ претерпел 36 редакций, значительная часть которых была связана именно с распределением полномочий между различными типами муниципальных образований. Новые модификации закона в этой части зачастую осуществлялись уже за рамками сформулированных принципов разграничения полномочий, в связи с выявлением все новых и новых вопросов, которые ранее исполнялись муниципальными образованиями как нефинансируемые мандаты. При этом расходы местных бюджетов, связанные с исполнением новых полномочий не были компенсированы. Кроме того, по ряду вопросов местного значения произошло размывание ответственности между муниципальными районами и поселениями.

Распределение полномочий между разными типами муниципалитетов сопровождалось соответствующим расщеплением общего объема расходов, осуществленных органами местного самоуправления. Структура расходов местных бюджетов разных типов за период 2006-2007 гг. представлена в таблице 29.

**Таблица 29.** Распределение расходов муниципальных образований, в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг.

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы		Городские и сельские поселения	
	Млрд. руб.	Уд. Вес.	Млрд. руб.	Уд. Вес.	Млрд. руб.	Уд. Вес.
2006 г.	720,2	50,48%	601,9	42,19%	86,8	6,08%
2007 г.	979,7	50,24%	822,9	42,50%	133,7	6,90%

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Как показано в таблице 29, более половины объема расходов местных бюджетов концентрируется в городских округах, еще примерно 42% приходится на долю муниципальных районов, и лишь 6-7% общего объема средств расходуется поселениями.

Представленная структура расходов, в значительной мере, обусловлена тем, что Федеральным законом № 131-ФЗ, на переходный период до 1 января 2009 г. может быть предусмотрено решение вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с указанным законом поселений органами местного самоуправления муниципальных районов. По данным Министерства регионального развития, на 1 ноября 2007 г. 16 830 поселений или 77,9% от всех поселений Российской Федерации заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами. Из них 15 525 муниципальных образований являются сельскими поселениями (78,1% от всех сельских поселений) и 1 246 – городскими (71,9% от всех городских поселений). В 18 субъектах



Федерации соглашения с муниципальными районами заключили все существующие поселения.<sup>51</sup>

Анализ регионального законодательства в целом позволяет сделать следующие выводы:

- большинство субъектов Федерации, принявших законы об особом регулировании полномочий поселений на переходный период, ограничили поселения в вопросах распоряжения ресурсами (налоги, бюджет, земля);
- большинство этих субъектов Федерации ограничили поселения в вопросах, касающихся предоставления жизнеобеспечивающих и ресурсоемких услуг (коммунальное обслуживание, дороги, транспорт). В эту же группу попали услуги учреждений культуры, в том числе библиотечное обслуживание.<sup>52</sup>

#### **Исполнение полномочий поселений: пример Иркутской области**

В состав Иркутской области (без учета Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, вошедшего в состав субъекта Федерации только в 2008 г.) входят 33 муниципальных района, 9 городских округов, 67 городских поселений, 365 сельских поселений. Область полностью реализует закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с 1 января 2006 г.

В 2006 г. из 365 сельских поселений только три не воспользовались правом заключить соглашения о передаче полномочий на уровень муниципального района. Поселения передавали от 5 до 24 вопросов местного значения, прежде всего полномочия по исполнению местного бюджета, по созданию досуга для жителей, по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений.

Главными проблемами, обуславливающими невозможность самостоятельного решения вопросов местного значения, являются недостаточная бюджетная обеспеченность (доля безвозмездных перечислений в доходах сельских поселений составляет в среднем превышает 75%) и нехватка кадров (лимит, установленный Комитетом по труду Иркутской области исполняется на 82%).

Использована информация пресс-службы администрации губернатора Иркутской области.

Передача полномочий осуществляется на основе соглашения между муниципальным районом и поселением, а расходы на исполнение переданного полномочия включаются в общие расходы муниципального района. В связи с этим, даже полностью сформированные бюджеты большинства городских и сельских поселений Российской Федерации лишь частично финансируют решение вопросов местного значения. К сожалению, статистическая отчетность в разрезе, позволяющем соотнести фактическое распределение расходов между поселениями и муниципальными районами с вопросами местного значения, зафиксированными в Федеральном законе № 131-ФЗ, на сегодняшний день, недоступна. Не до конца урегулированным является и вопрос правового обеспечения заключения межмуниципальных соглашений о передаче полномочий. Несмотря на широкое распространение данной практики, Бюджетный кодекс не содержит положений, регламентирующих этот процесс.

Меру самостоятельности разных муниципалитетов при принятии решений о направлении расходования средств иллюстрирует соотношение расходных обязательств, связанных с исполнением собственных и делегированных государственных полномочий. Примерную оценку данной пропорции представляет собой отношение субвенций,

<sup>51</sup> Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. Министерство регионального развития Российской Федерации, 2008. <http://www.minregion.ru/>

<sup>52</sup> Рагозина Л.Г. Мониторинг реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 году. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.

передаваемых на исполнении делегированных полномочий. Значение этого показателя по разным бюджетам в 2006-2007 гг. отражено в таблице 30.

**Таблица 30.** Оценка доли делегированных полномочий в расходах муниципалитетов разных типов, в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг.

Период	Городские округа	Муниципальные районы	Городские и сельские поселения
2006 г.	24,6%	37,8%	15,1%
2007 г.	23,1%	37,6%	18,1%

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Таблица 30 подтверждает выводы, предварительно озвученные в разделе 3. Как и в отношении доходов, наибольшая предопределенность направлений расходования средств местных бюджетов прослеживается на уровне муниципальных районов.

В то же время, требует комментария и относительно невысокая (15,1% в 2006 г. и 18,1% в 2007 г.) доля переданных полномочий в общем объеме расходных обязательств городских и сельских поселений. Из таблицы 21, представленной в разделе 3 видно, что общая доля безвозмездных перечислений в муниципальных районах и поселениях сопоставима. Поэтому ситуация обусловлена тем, что передача государственных полномочий осуществляется, прежде всего, на уровень муниципальных районов, администрации которых являются более подготовленными в организационном отношении.

**Анализ функциональной структуры расходов бюджетов муниципальных образований разных типов за период 2003-2007 гг.**

В соответствии с замыслами реформы, одним из главных ее итогов должно было стать четкое распределение ответственности за исполнение полномочий между разными уровнями бюджетной системы Российской Федерации. В частности, изменение территориальных основ местного самоуправления проводилось с целью упорядочивания статуса муниципалитетов в соответствии с мерой возможности решения вопросов местного значения.

Оценить меру достижения указанной цели можно на основе анализа структуры расходов муниципальных образований разных типов. Можно выделить два основных направления такого анализа. Во-первых, представляет интерес выявление наиболее значимых статей расходов трех основных типов муниципальных образований. Во-вторых, важно указать, как распределяется общий объем расходов местных бюджетов по разделам бюджетной классификации в муниципальных образованиях разного типа. Информация для ответа на указанные вопросы представлена, соответственно, в таблицах 31 и 32.

**Таблица 31.** Функциональная структура расходов местных бюджетов разных типов в 2006-2007 гг. в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
<b>Всего расходов</b>	<b>720,2</b>	<b>100%</b>	<b>979,7</b>	<b>8,0%</b>	<b>601,9</b>	<b>100%</b>	<b>822,9</b>	<b>100%</b>	<b>86,8</b>	<b>100%</b>	<b>133,7</b>	<b>100%</b>
из них:												
Общегосударственные вопросы	57,4	8,0%	78,7	8,0%	43,2	7,2%	63,4	7,7%	22,7	26,2%	32,6	24,4%
Национальная оборона	0,1	0,0%	0,1	0,0%	0,1	0,0%	0,2	0,0%	0,6	0,7%	1,0	0,7%

Показатели	Городские округа				Муниципальные районы				Поселения			
	2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.		2006 г.		2007 г.	
	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес	Млрд. руб.	Уд. вес
Правоохранительная деятельность	15,7	2,2%	16,8	1,7%	6,3	1,0%	7,7	0,9%	0,6	0,7%	1,1	0,8%
Национальная экономика	39,1	5,4%	63,1	6,4%	28,0	4,7%	41,1	5,0%	2,3	2,6%	4,3	3,2%
Жилищно-коммунальное хозяйство	164,6	22,8%	233,3	23,8%	61,4	10,2%	86,7	10,5%	24,0	27,6%	45,1	33,7%
Охрана окружающей среды	2,3	0,3%	2,3	0,2%	0,7	0,1%	1,4	0,2%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Образование	248,0	34,4%	328,1	33,5%	240,4	39,9%	336,6	40,9%	9,0	10,4%	9,6	7,2%
Культура	20,6	2,9%	29,3	3,0%	23,2	3,8%	32,5	4,0%	10,6	12,2%	15,4	11,6%
Здравоохранение	107,4	14,9%	144,4	14,7%	72,1	12,0%	109,1	13,3%	1,6	1,8%	2,6	1,9%
Социальная политика	63,5	8,8%	80,0	8,2%	52,4	8,7%	72,5	8,8%	1,1	1,3%	3,2	2,4%
Межбюджетные трансферты	1,6	0,2%	3,6	0,4%	73,9	12,3%	71,8	8,7%	14,1	16,2%	18,8	14,0%

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

**Таблица 32.** Распределение расходов местных бюджетов разных типов по разным отраслям социальной сферы 2006-2007 гг. в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений, процентов

Показатели	2006 г.			2007 г.		
	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения	Городские округа	Муниципальные районы	Поселения
<b>Всего расходов</b>	54,5	40,0	5,5	53,0	40,8	6,2
<i>из них:</i>						
Общегосударственные вопросы	46,6	35,0	18,4	45,0	36,3	18,7
Национальная оборона	12,5	12,5	75,0	7,7	15,4	76,9
Правоохранительная деятельность	69,5	27,9	2,7	65,6	30,1	4,3
Национальная экономика	56,3	40,3	3,3	58,2	37,9	4,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	65,8	24,6	9,6	63,9	23,7	12,4
Охрана окружающей среды	76,7	23,3	0,0	62,2	37,8	0,0
Образование	49,9	48,3	1,8	48,7	49,9	1,4
Культура	37,9	42,6	19,5	38,0	42,1	19,9
Здравоохранение	59,3	39,8	0,9	56,4	42,6	1,0
Социальная политика	54,3	44,8	0,9	51,4	46,6	2,1

Примечание: При расчете общей доли расходов органов местного самоуправления в расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации исключены межбюджетные трансферты.

Источник: Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства.

Обобщая наиболее значимые результаты по обоим обозначенным направлениям анализа, структуру расходов муниципалитетов разных типов можно представить следующим образом:

1. Городские округа исполняют весь спектр полномочий органов местного самоуправления, сосредоточивая основную часть расходов местных бюджетов в сферах правоохранительной деятельности (65,6% в 2007 г.), жилищно-коммунального хозяйства (63,0%) и охраны окружающей среды (62,2%). Функциональная структура расходов этого типа муниципалитетов близка к функциональной структуре расходов местных бюджетов в целом, приведенной в таблице 27.

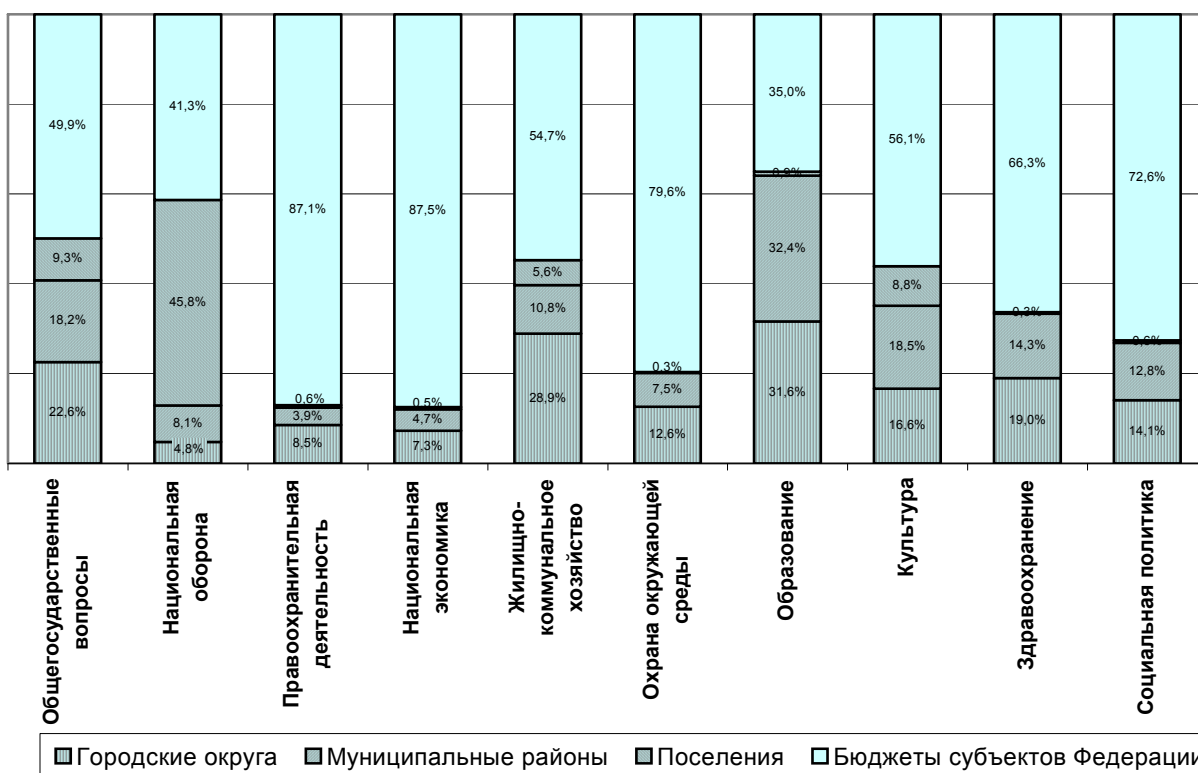
2. Распределение средств между муниципальными районами и поселениями характеризуется высокой степенью централизации. Деятельность муниципальных районов

обеспечивает порядка 85% совокупного финансирования районов и поселений. Расходы в таких ключевых областях как образование, здравоохранение, социальная политика, национальная экономика и охрана окружающей среды практически полностью сосредоточены на районном уровне.

3. Решение вопросов местного значения в период 2006-2007 гг. был ограничен управлением, обеспечением деятельности жилищно-коммунального хозяйства, решением отдельных вопросов местного значения в сферах культуры и национальной обороны. Последняя категория является единственной, общий объем расходов по которой преимущественно сосредоточен на уровне поселений.

Графическая иллюстрация этих выводов представлена на рисунке 4.

**Рисунок 4.** Роль муниципальных бюджетов разных типов по отраслям бюджетного классификатора в 2007 г. в бюджетных системах субъектов Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений



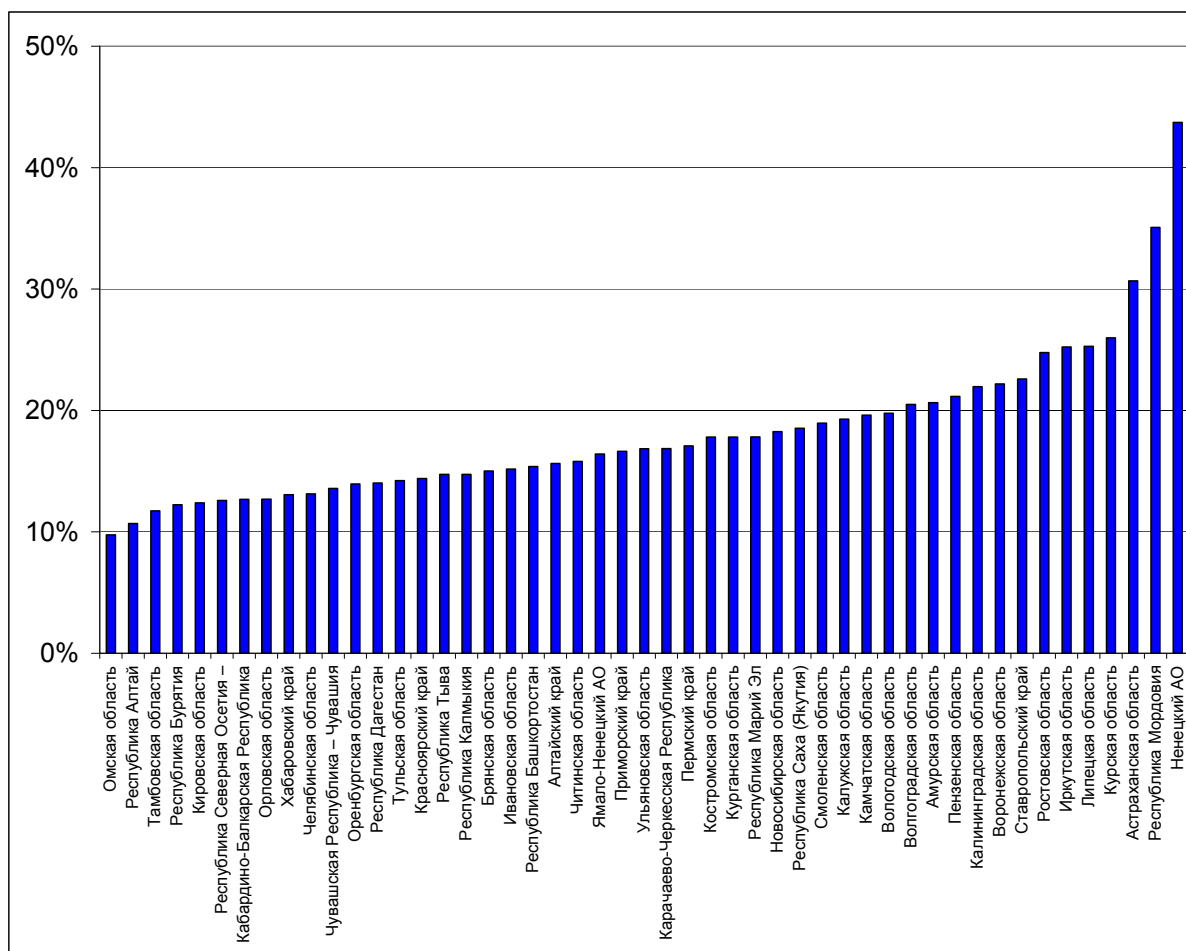
***Анализ однородности распределения расходов бюджетов поселений и муниципальных районов в региональном разрезе***

Как было показано в предшествующих разделах, уровень фискальной автономии по расходам муниципальных образований разных типов не одинаков, и наиболее высок в одноуровневых муниципалитетах – городских округах. Менее однозначной является ситуация в отношении сформированных в ходе реформы двухуровневых органах местного самоуправления, состоящих из муниципальных районов и поселений. С одной стороны, муниципальные районы наиболее зависимы от деятельности исполнительной власти субъектов Федерации: доля переданных полномочий в общем объеме совокупных расходов этого типа муниципалитетов достигает 37-38%. В то же время, анализ функциональной структуры расходов свидетельствует о жесткой предопределенности основных направлений деятельности городских и сельских поселений.

Исходя из этого, имеет смысл оценить однородность распределения расходов поселений и муниципальных районов в региональном разрезе. Такой анализ позволит сделать предварительные выводы относительно устойчивости бюджетных систем двухуровневых муниципальных образований.

Из показателей, приведенных в таблице 29, непосредственно следует, что средняя доля расходов поселений в консолидированных бюджетах муниципальных районов составила в 2006 г. 12,6%, в 2007 г. – 14,0%. Распределение субъектов Российской Федерации, реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в полном объеме, по значению данного показателя показано на рисунке 5.

**Рисунок 5.** Распределение субъектов Федерации, полностью реализующих в 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ, по доле расходов бюджетов поселений в расходах консолидированных бюджетов муниципальных районов



В 43-х субъектах Федерации из рассматриваемых 49 доля расходов бюджетов поселений в расходах консолидированных бюджетов муниципальных районов находится в пределах 25%. Наибольшие значения этого показателя наблюдались в 2007 г. в Ненецком автономном округе (43,7%), Республике Мордовия (35,1%) и Астраханской области (30,7%). Наименьшие в Омской области (9,8%), Республике Алтай (10,7%) и Тамбовской области (11,7%).

Данные рисунка 5 свидетельствуют о высокой степени унифицированности распределения полномочий между поселениями и муниципальными районами. Для выявления факторов, влияющих на долю расходов бюджетов поселений в расходах консолидированных бюджетов муниципальных районов был проведен корреляционный анализ между данным показателем и социально-экономическими характеристиками субъектов Федерации (валовой региональный продукт на душу населения, доля городского населения, географическое положение и др.). Анализ, проведенный по субъектам Федерации, полностью реализующим Федеральный закон № 131-ФЗ в 2007 г., не выявил статистически значимых факторов организации бюджетных систем в двухуровневых муниципальных образованиях (см. таблицу 37 раздела 5.3.).

## Выводы

Выделение расходных полномочий, возникающих у органов местного самоуправления при решении фиксированного перечня вопросов местного значения, также закрепление четкого порядка делегирования отдельных государственных полномочий привели к упорядочиванию системы правового регулирования расходной составляющей муниципальных финансов. Следствием этого стала ликвидация явных нефинансируемых мандатов. Однако в ходе реформ была сохранена, сложившаяся в 1990-е гг. предопределенность содержания и качества услуг, предоставляемых органами местного самоуправления населению положениями законодательства Российской Федерации и субъектов Федерации. В результате, точный количественный учет реальных потребностей местных бюджетов в финансовых средствах, как и в предыдущие годы, не представляется возможным.

Обобщая проведенный количественный анализ расходов муниципальных образований, можно указать на следующие структурные особенности:

1. В результате реформы произошло масштабное перераспределение расходных полномочий в пользу Российской Федерации и субъектов Федерации. Исполнение значительной части этих полномочий в дальнейшем была делегировано органам местного самоуправления;

2. Доля переданных полномочий в расходах местных бюджетов в 2003-2007 гг. демонстрировала устойчивый рост, и к настоящему времени достигла, по приближенной оценке, 1/3 всей совокупности бюджетных расходов местных бюджетов;

3. Функциональная структура расходов муниципальных бюджетов на протяжении последних лет оставалась стабильной, что позволяет говорить о значительной степени предопределенности этих расходов, зафиксированной в законодательстве Российской Федерации и субъектов Федерации;

4. Четко проявилась тенденция к снижению общей роли местных бюджетов в консолидированных бюджетах субъектов Федерации. В исследуемый период, доля расходов органов местного самоуправления в расходах консолидированных субфедеральных бюджетов снизилась с 49,4% до 40,3%. Учет данных по г.Москве и г.Санкт-Петербургу при расчете этого показателя приводит к тому, что он отражает не только централизацию расходов бюджетов на субфедеральном уровне, но и увеличение уровня межрегионального неравенства Российской Федерации.

Описанные тенденции свидетельствуют об уменьшении степени свободы муниципальных образований при определении направлений расходования средств, и об отсутствии возможностей для маневра и концентрации ресурсов на каком-либо направлении. Более того, сопоставление механизмов определения расходных обязательств, а также прав и обязанностей муниципалитетов при их исполнении, свидетельствует о несоответствии *системных основ* реформы местного самоуправления принципу субсидиарности. Все это подтверждает обозначенную в предыдущем разделе тенденцию к встраиванию местного самоуправления в Российской Федерации в систему органов государственной власти.

Перечень вопросов местного значения, зафиксированный в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также сложившаяся практика делегирования государственных полномочий привели к тому, что чрезвычайно сложная ситуация с точки зрения свободы определения основных направлений расходования бюджетных средств сложилась как в муниципальных районах, так и в поселениях. Если деятельность первых оказалась наиболее зависимой от решений органов власти субъектов Федерации в отношении набора делегируемых государственных полномочий, то фактические расходы вторых в период 2006-2007 гг. практически полностью ограничены решением вопросов муниципального управления, поддержки жилищно-коммунального хозяйства и исполнением отдельных полномочий в сферах национальной обороны и культуры. При этом в ходе многочисленных редакций Федерального закона № 131-ФЗ (36 за период 2004-2008 гг.) система полномочий органов местного самоуправления оказалась в значительной мере размытой.

## 5. Система межбюджетных отношений и территориальные диспропорции

### 5.1. Реформирование системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне

Формирование системы доходных полномочий и расходных обязательств муниципальных образований, которые были подробно охарактеризованы в предыдущих разделах доклада, сопровождалось оформлением масштабной *перераспределительной системы на субфедеральном уровне*.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Федерации бюджетам муниципальных образований могут предоставляться в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов. В главе 16 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплено, что в каждом субъекте Федерации создается система перераспределения бюджетных ресурсов, основные принципы организации которой аналогичны принципам организации межбюджетных отношений на федеральном уровне. Исходя из этого, к общим целям выстраивания системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне можно отнести следующие:

1. Обеспечение выравнивания возможностей местных бюджетов при решении вопросов местного значения (посредством предоставления дотаций);
2. Целевое софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления (на основе субсидий);
3. Финансирование отдельных государственных полномочий, делегированных муниципальным образованиям (посредством перечисления субвенций).

Регулирование системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне можно представить в виде двух основных составляющих: рамочное регулирование и определение текущих параметров перераспределения финансовых средств.

Основными правовыми актами, осуществляющими рамочное регулирование, являются законы субъекта Федерации о бюджетном устройстве, о бюджетном процессе, о межбюджетных отношениях. Эти законы определяют:

- методики распределения основных видов межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям и порядок формирования соответствующих региональных фондов финансовой помощи, аккумулирующих средства, перераспределяемые в рамках системы межбюджетных трансфертов;
- установление нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов;
- порядок расчета и установления дополнительных нормативов от НДФЛ, заменяющих дотации.

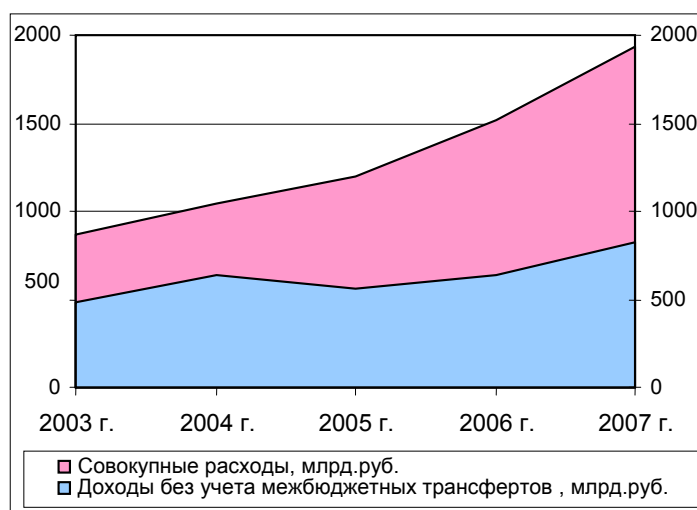
Определение текущих характеристик субфедеральной системы межбюджетных отношений осуществляется законом о бюджете и другими законами субъекта Российской Федерации. Правовое регулирование текущих параметров включает в себя:

- формирование перечня государственных полномочий, делегируемых органам местного самоуправления, а также определение методики вычисления и объема передаваемых средств;
- установление направлений расходования субвенций и субсидий, использование которых носит целевой характер;
- утверждение размеров дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ, заменяющих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности;

- утверждение объемов безвозмездных перечислений по отдельным муниципальным образованиям и определение, таким образом, общего объема региональных фондов финансовой поддержки, компенсаций и софинансирования расходов.

Объем средств, перечисленных в качестве межбюджетных трансфертов в местные бюджеты в 2003-2007 гг. показан в таблицах 17 и 24 раздела 3. Примерное представление о роли межбюджетных трансфертов в бюджетах муниципальных образований можно получить, сопоставив фактические объемы доходов без учета безвозмездных перечислений и совокупных расходов органов местного самоуправления.<sup>53</sup> Разница между двумя областями графика, представленного на рисунке 6, покрывается за счет трансфертов из бюджетов субъектов Российской Федерации и федерального бюджета.

**Рисунок 6.** Динамика уровня покрытия совокупных расходов бюджетов муниципальных образований доходами без учета межбюджетных трансфертов за 2003-2007 гг.



В 2007 г. совокупные доходы всех более чем 24 тысяч муниципальных образований России без учета трансфертных платежей составили 820 млрд.руб., или 2,5% ВВП. А совокупные расходы всех муниципалитетов равнялись 1 936 млрд.руб., или 5,9% ВВП. Разница между этими суммами, составившая 3,4% внутреннего валового продукта страны, покрывается с помощью системы межбюджетных трансфертов.

### ***Влияние системы межбюджетных трансфертов на уровень фискальной автономии органов местного самоуправления***

Анализируя влияние изменения системы межбюджетных отношений на фискальную автономию органов местного самоуправления, можно выделить два основных момента.

Во-первых, как уже было отмечено, что в структуре безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов за анализируемый период 2003-2007 гг. соотношение между целевыми и нецелевыми трансфертами изменилось – с существенным перевесом – в пользу целевых трансфертов, что фактически отражает сужение для муниципальных образований рамок, в которых они могут самостоятельно определять бюджетную политику. Если в 2003 г. доля нецелевых трансфертов (прежде всего, дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности) составляла 52,5% в общем объеме

<sup>53</sup> Такое представление информации не включает в себя данные по межмуниципальным трансфертам, безвозмездным перечислениям из местных бюджетов в региональные, дефицит и профицит муниципальных бюджетов и ряд иных сведений. Однако влияние указанных факторов по отношению к общему объему перераспределяемых средств можно считать незначительным.



безвозмездных перечислений, то к 2007 г. она снизилась до 24,1%. Кроме того, общее количество целевых трансфертов разных типов превысило 100, что в целом привело к снижению прозрачности системы межбюджетных отношений и снижению ее управляемости.

Во-вторых, тенденция к уменьшению возможностей органов местного самоуправления самостоятельно определять приоритетные направления расходования средств усилилась после вступления в силу Федерального закона от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Это связано, прежде всего, с установлением в ст. 136 новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации начиная с 2008 г. дополнительных (ужесточающих) условий предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) муниципальным образованиям в соответствии с уровнем зависимости от трансфертов. Данные условия приведены в таблице 33.

**Таблица 33.** Условия предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст.136)

<i>Доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций)* в объеме собственных доходов местных бюджетов</i>	<i>Условия предоставления финансовой помощи в соответствии с новой редакцией Бюджетного кодекса, вступившей в силу с 1.01.2008 г.</i>
Менее 10%	Общие требования, установленные БК РФ в части соблюдения ограничений на предельный размер долга и дефицит бюджета
От 10% до 30%	<i>Дополнительно к указанным в предыдущем пункте условиям:</i> Запрещается превышать установленные субъектов РФ нормативы формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц (работающих на постоянной основе), муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления
От 30% до 70%	<i>Дополнительно к указанным в предыдущем пункте условиям:</i> Запрещается устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных федеральным и региональным законодательством к полномочиям органов местного самоуправления
Свыше 70%	<i>Дополнительно к указанным в предыдущем пункте условиям:</i> Подписание соглашений с финансовым органом субъекта РФ о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов; Представление местной администрацией в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в установленном им порядке документов и материалов, необходимых для подготовки заключения о соответствии требованиям бюджетного законодательства РФ проекта местного бюджета; Проведение не реже 1 раза в два года внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета контрольными органами субъекта РФ; Размер дефицита местного бюджета не должен превышать 5 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений; Предельный объем муниципального долга не должен превышать 50 процентов утвержденного общего годового объема доходов местного бюджета без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений; Иные меры, установленные федеральными законами.

\* - и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений

Аналогичные приведенным в таблице 33 ограничительные условия предоставления финансовой помощи установлены и для субъектов Федерации (ст. 130 Бюджетного кодекса). Однако, как было показано в разделе 3, доля безвозмездных перечислений в собственных доходах бюджетов муниципальных образований в 2006-2007 гг. достигла 55-60%, что значительно выше, чем значение аналогичного показателя в среднем по бюджетам субъектов Российской Федерации.

Точный расчет среднего уровня дотационности муниципальных образований осложняется необходимостью учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений и ряда других показателей, не отражаемых в разрезе муниципальных образований в официальной отчетности Министерства финансов Российской Федерации. Однако достаточно точную оценку значения среднего уровня дотационности в 2006-2007 гг. можно получить с помощью доли дотаций и субсидий в доходах бюджета за вычетом субвенций. Такая оценка представлена в таблице 34.

**Таблица 34.** Средняя доля дотаций и субсидий в совокупных доходах муниципальных бюджетов за вычетом субвенций в 2006-2007 гг.

<i>Показатели</i>	<i>2006 г.</i>	<i>2007 г.</i>
<b>в среднем по Российской Федерации</b>	<b>35,0%</b>	<b>38,7%</b>
<i>в том числе:</i>		
- городские округа	23,7%	26,6%
- муниципальные районы	49,2%	52,5%
- городские и сельские поселения	54,8%	58,4%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства; расчеты Фонда «Институт экономики города».

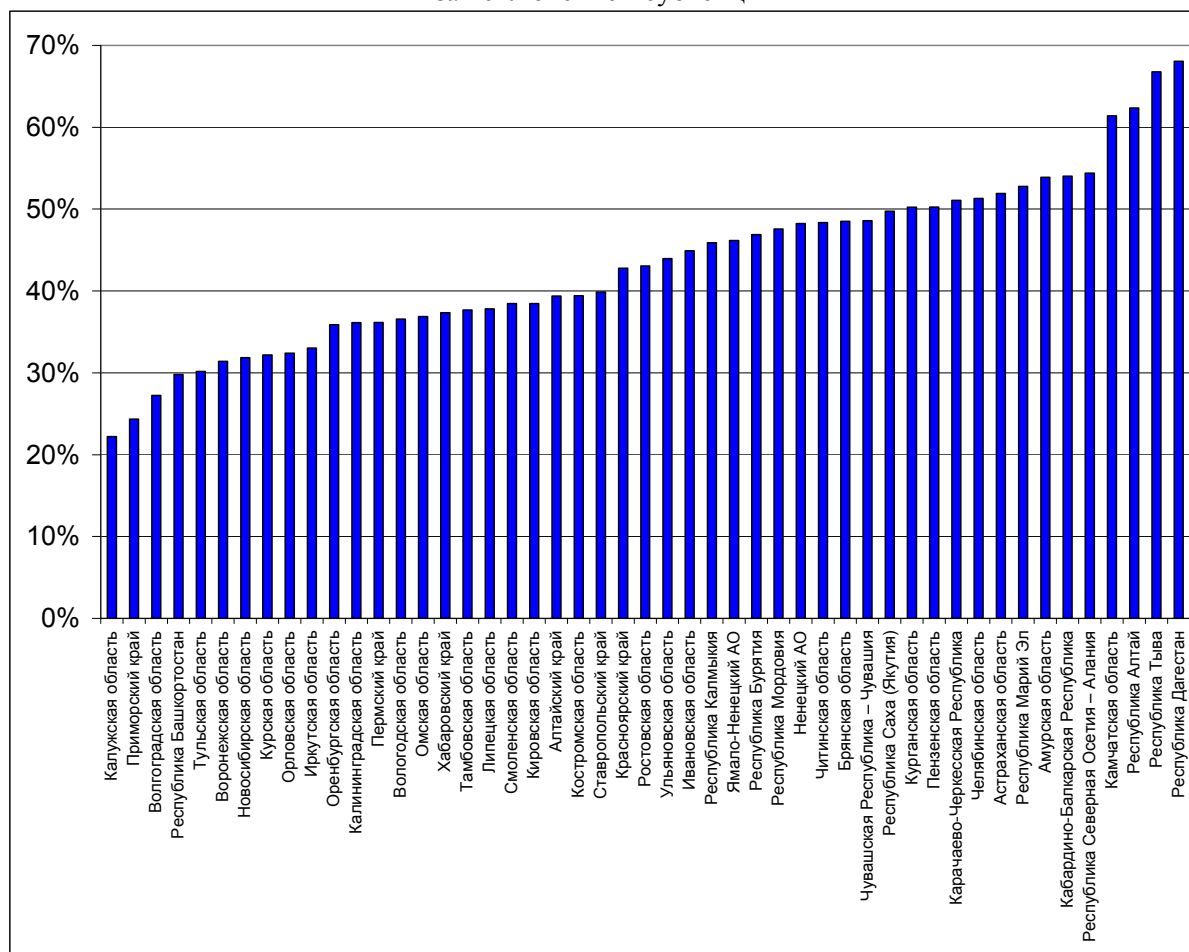
В разрезе типов муниципальных образований в *относительно* благополучном отношении находятся городские округа, средний уровень дотационности которых в 2006-2007 гг. составил, соответственно, 23,7% и 26,6%. Доля дотаций и субсидий в собственных доходах муниципальных районов и поселений, в среднем составляет более 50%.

В соответствии с установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации дополнительными условиями предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям, начиная уже с 30 процентов собственных доходов местного бюджета, сформированных за счет безвозмездных поступлений, администрация муниципалитета теряет возможность устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. Таким образом, действующее федеральное законодательство фактически лишило средний муниципальный район и среднее поселение Российской Федерации возможности финансировать расходы, перечисленные в ст. 14.1 и 15.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Между тем, в этих статьях перечислены весьма насущные и актуальные для многих поселений и муниципальных районов страны вопросы – такие, как участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса, участие в организации и финансировании проведения на территории муниципального района общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет, создание музеев поселений и муниципальных районов. В условиях масштабной перераспределительной системы межбюджетных трансфертов, обусловленной неравномерностью экономического потенциала муниципалитетов в России, такие ограничения для значительной части муниципальных районов и поселений представляются несправедливыми.

Территориальное распределение средней доли дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов за вычетом субвенций (уровня дотационности), отраженное на

рисунке 7, в основном соответствует другим показателям финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, приведенным выше. Обращает на себя внимание, что *всего в 4 субъектах Федерации доля дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов за исключением субвенций находилась в интервале от 10% до 30%, а в остальных 45 (из числа полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в 2007 г.) – в интервале от 30% до 70%. Наибольшее значение данного показателя фиксируется в Республике Дагестан (68,1%), Республике Тыва (66,8%) и Республике Алтай (62,4%), наименьшее – в Волгоградской области (27,3%), Приморском крае (24,3%) и Калужской области (22,2%)*

**Рисунок 7.** Распределение субъектов Федерации, полностью реализующих в 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ по средней доле дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов за исключением субвенций



Помимо ограничения самостоятельности региональных органов власти и органов местного самоуправления, нормы ст. 136 Бюджетного кодекса обладают ярко выраженным дестимулирующим эффектом при принятии решений об осуществлении инвестиций. Дополнительные (ужесточающие) условия получения межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) установлены действующей редакцией Бюджетного кодекса в отношении как дотаций, так и субсидий. На сегодняшний день значительная часть инвестиций, осуществляемых на муниципальном уровне, финансируется за счет федерального и региональных бюджетов посредством предоставления субсидий муниципальным образованиям. Поэтому реализация большинства инвестиционных проектов, а также приоритетных национальных проектов на территории муниципальных образований автоматически увеличивают долю безвозмездных поступлений в собственных доходах местных бюджетов. Соответственно, вследствие дополнительных (ужесточающих) условий предоставления

финансовой помощи, установленных Бюджетным кодексом, увеличивается и зависимость органов местного самоуправления от государственных органов власти.

## **5.2. Динамика сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований**

### ***Определение расходных потребностей муниципальных образований***

Анализируя законодательно закрепленные принципы распределения межбюджетных трансфертов, следует указать, что в настоящее время в Российской Федерации в результате более чем десяти лет реформ сформирована достаточно целостная и работоспособная система межбюджетных отношений. Данная система сочетает в себя общее выравнивание доходного потенциала территориальных бюджетов и выравнивание доходного потенциала территориальных бюджетов с учетом существующей дифференциации расходных потребностей. *Методически* вопросы распределения межбюджетных трансфертов, образующих фонды финансовой помощи, кратко перечисленные в разделе 2.3, достаточно проработаны и соответствуют лучшей практике использования подобных инструментов межбюджетного выравнивания в различных странах мира.

Однако следует обратить внимание на следующий немаловажный аспект функционирования действующей в Российской Федерации системы межбюджетных отношений. Методики распределения Фонда финансовой поддержки регионов и Федерального фонда софинансирования расходов, являющихся основными инструментами горизонтального выравнивания субъектов Российской Федерации, содержат расчет только долей фонда, «причитающихся» каждому конкретному субъекту Российской Федерации. Аналогично, указанный принцип применяется для горизонтального выравнивания и на уровне муниципальных образований. Таким образом, расчет величины фондов финансовой помощи выносится за пределы единых формализованных методик расчета межбюджетных трансфертов. Вопрос определения объема доходов, перераспределяемых между уровнями бюджетной системы, не имеет под собой методического обоснования. В настоящее время оценка финансовых потребностей каждого из уровней бюджетной системы производится на основе сложившейся структуры расходов бюджета соответствующего уровня. Такой подход заключает в себе ряд существенных недостатков.

В процессе работы Комиссии по разграничению полномочий был предложен ряд изменений в распределении доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации. При этом основой для расчетов явились фактические расходы, сложившиеся по состоянию на 2002 г. на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации. В тот период это был единственно возможный подход к оценке финансовых потребностей каждого из уровней бюджетной системы для исполнения закрепляемых за ним расходных полномочий. Однако описанный способ оценки неблагоприятно отразился на российской системе межбюджетных отношений в связи со следующим обстоятельством.

Структура расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы в 1990-х гг. формировалась под воздействием нескольких факторов. Во-первых, бюджетная система Российской Федерации является наследницей бюджетной системы Советского Союза. В связи с этим одним из факторов формирования явились бюджетные принципы и подходы, существовавшие в СССР, а именно – нормативное планирование и постатейная балансировка бюджетов нижестоящего уровня. Во-вторых, на формирование структуры расходов оказала влияние гиперинфляция, имевшая место в период становления бюджетной системы современной России. Проблема заключается в том, что инфляционные процессы по-разному затронули отрасли социальной сферы, что внесло

искажение в структуру расходов бюджета. В-третьих, необходимо отметить роль социального популизма в начале 1990-х гг. и принятие большого количества социальных обязательств, не обеспеченных финансовыми ресурсами.

Таким образом, структура расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации сформировалась в значительной степени под воздействием случайных и субъективных факторов, и не отражает реальной потребности в финансовых ресурсах каждого уровня бюджетной системы (особенно это касается нижестоящих уровней, и в частности – местного самоуправления), а также отдельных отраслей социальной сферы. В результате существующая система межбюджетных отношений в Российской Федерации не привязана к реальным потребностям уровней бюджетной системы и отраслей социальной сферы в бюджетных ресурсах.

Продолжающиеся много лет дискуссии по поводу «скрытого» дефицита бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации, в конечном счете, связаны именно с этим разрывом между принципами перераспределения ресурсов и методами определения необходимого объема финансовых средств для исполнения полномочий. Как было показано в разделе 1.3., для решения данной проблемы в мировой практике применяются такие механизмы, как финансовые нормативы и политическое согласование, которые до настоящего времени в России фактически не использовались.

#### ***Анализ изменения сбалансированности местных бюджетов в ходе реформ***

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации *сбалансированность* бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов соответствует суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. В целом местные бюджеты в 2006 и 2007 гг. исполнены с незначительным профицитом (таблица 12), что свидетельствует о видимой сбалансированности финансовой системы муниципальных образований в формальной трактовке этого термина («по цифрам»).

В рамках настоящего доклада нам представляется важным оценить сбалансированность расходных обязательств и доходных полномочий муниципальных образований в части их способности самостоятельно определять объемы и направления финансирования законодательно определенного перечня функций и услуг населению за счет *собственных располагаемых* доходов (поступлений по источникам доходов, закрепленных на постоянной основе). Такая оценка подразумевает анализ сбалансированности *собственных ресурсов* муниципальных образований – как в доходной, так и в расходной части местных бюджетов. В этом смысле сбалансированность собственных ресурсов является *критерием эффективности* функционирования уровня бюджетной системы, который может применяться для оценки любых бюджетных систем, в том числе в государствах с централизованной системой управления общественными финансами.

По указанным выше причинам сбалансированность бюджета «по цифрам» мало говорит о реальном соответствии полномочий и ресурсов органов местного самоуправления, оценка которого является предметом многолетних дискуссий среди представителей федеральных министерств и ведомств, а также экспертного сообщества.

Так, по данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2007 г. «принятые органами местного самоуправления расходные обязательства по решению вопросов местного значения в целом были обеспечены доходными источниками, как закрепленными Бюджетным и Налоговым кодексами Российской Федерации на постоянной основе, так преданными субъектами Российской Федерации в форме

финансовой помощи или установления дополнительных нормативов отчислений от налогов и сборов в счет ее замены».<sup>54</sup>

Прямо противоположная позиция представлена в сводной аналитической записке Счетной палаты Российской Федерации. В соответствии с ней, «в бюджетах большинства муниципальных образований, как и в 2006 г., средств на развитие собственного экономического потенциала было предусмотрено недостаточно... средства, предусмотренные на реализацию программ социально-экономического развития муниципальных образований, незначительны либо отсутствуют».<sup>55</sup>

Обе представленные позиции подкреплены анализом федеральной и региональной правовой базы, а также показателями отчетности об исполнении местных бюджетов. Такие расхождения в отношении одного из ключевых вопросов финансового состояния муниципальных образований являются прямым результатом отсутствия объективной основы для оценки сбалансированности. Как было раскрыто, любое решение этого вопроса на сегодняшний день включает в себе элемент субъективности в связи с отсутствием даже приблизительных методик оценки финансовых ресурсов, требуемых для исполнения полномочий органов местного самоуправления.

В связи с этим, настоящий доклад принципиально не содержит прямых оценок *фактического уровня* сбалансированности местных бюджетов (или сбалансированности «по цифрам»). Мы анализируем сбалансированность *собственных ресурсов* муниципальных образований и динамику её изменения в результате проведенных реформ.

Для проведения анализа мы будем использовать показатель *сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований*. Идея этого показателя достаточно проста: он представляет собой соотношение, в числителе которого – собственные располагаемые доходы местных бюджетов, в знаменателе – оценочная величина расходов муниципальных образований, связанных с финансированием расходных обязательств по вопросам местного значения и вопросам совместного ведения.

В таблице 35 приведена разница между двумя составляющими показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований в абсолютных величинах, а также динамика его значения в рассматриваемый период.

**Таблица 35.** Динамика показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований 2003-2007 гг.

<i>Показатели</i>	<i>2003 г.</i>	<i>2004 г.</i>	<i>2005 г.</i>	<i>2006 г.</i>	<i>2007 г.</i>
Доходы за вычетом безвозмездных перечислений (млрд. руб.)	487,2	634,3	566,0	639,5	820,4
Расходы за вычетом субвенций (млрд. руб.)	769,1	866,0	887,4	1075,7	1374,2
Величина разрыва (млрд. руб.)	281,9	231,6	321,5	436,3	553,9
Показатель сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований	63,4%	73,3%	63,8%	59,4%	59,7%

*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства; расчеты Фонда «Институт экономики города».

Предлагаемому способу оценки сбалансированности собственных ресурсов муниципалитетов присущ ряд ограничений. Во-первых, полученное значение представляет собой условную величину, которую можно интерпретировать только в динамике выбранный период времени, либо в сравнении по выборке однотипных

<sup>54</sup> Информация о результатах мониторинга Министерством финансов Российской Федерации местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января и на 1 апреля 2008 года.

<sup>55</sup> Информация об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году».

объектов (в данном случае – муниципалитетов разных типов). Во-вторых, корректные результаты могут быть получены только при анализе показателей бездефицитных бюджетов (либо бюджетов, дефицит которых в рассматриваемый период времени примерно равен в процентном отношении).

Данные, приведенные в таблице 35, подтверждают, что ключевые изменения в уровне финансовой обеспеченности муниципальных образований произошли еще до реформ местного самоуправления и межбюджетных отношений. Последние лишь закрепили конструкцию, в целом уже сложившуюся к началу 2000-х гг. Временный всплеск значений показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований в 2004 г. вызван резким увеличением налоговых сборов в местные бюджеты в связи с благоприятной экономической динамикой, а также процессом легализации доходов населения в год, непосредственно предшествовавший вступлению в силу новой редакции Налогового кодекса Российской Федерации (подробнее см. таблицы 12, 14 и 15).

Целесообразно оценить ситуацию также в разрезе разных типов муниципальных образований. Сравнительный анализ сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований разных типов в 2006-2007 гг. отражают данные таблицы 36.

**Таблица 36.** Динамика показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований разных типов в субъектах Федерации, полностью сформировавших бюджеты поселений в 2006-2007 гг.

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы		Поселения	
	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.	2006 г.	2007 г.
Доходы за вычетом безвозмездных перечислений (млрд. руб.)	379,2	536,4	178,0	234,9	30,8	44,2
Расходы за вычетом субвенций (млрд. руб.)	543,3	745,8	437,3	514,0	73,7	109,4
Величина разрыва (млрд. руб.)	164,2	209,4	196,3	279,2	42,9	65,2
Показатель сбалансированности местных бюджетов	69,8%	71,9%	47,6%	45,7%	41,8%	40,4%

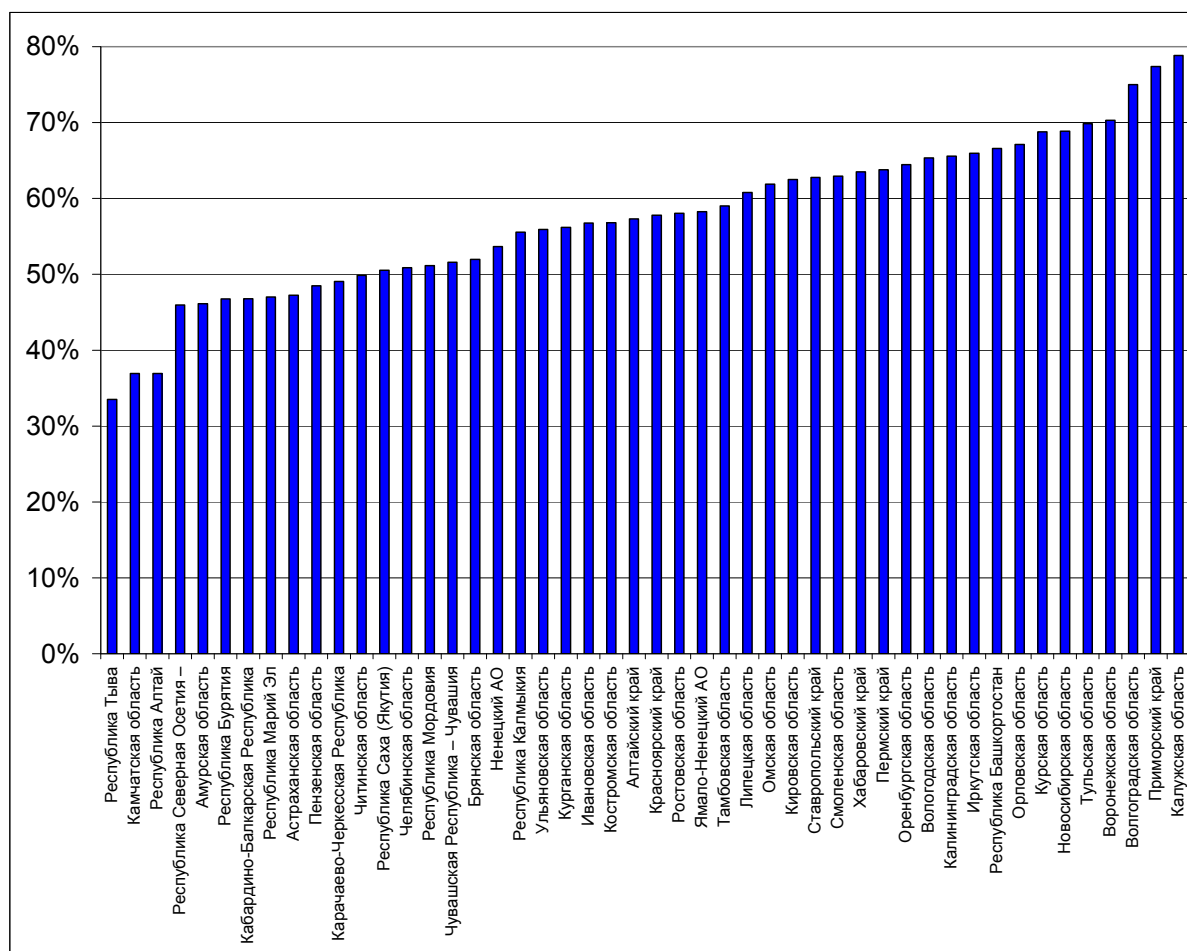
*Источник:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства; расчеты Фонда «Институт экономики города».

Данные таблицы 36 показывают, что наибольшей сбалансированностью собственных ресурсов в рассматриваемый период характеризовались городские округа, наименьшей – городские и сельские поселения. Муниципальные районы занимают промежуточное положение, однако и в них отношение собственных располагаемых доходов к «собственным расходам» составляло менее половины. Важно отметить, что в рассматриваемый период разрыв по величине сбалансированности собственных ресурсов между муниципальными образованиями разных типов углублялся.

Проведенная оценка дает основания говорить о том, что в результате реформ произошло *снижение сбалансированности собственных ресурсов* муниципальных образований, свидетельствующее об увеличении зависимости органов местного самоуправления от финансовых ресурсов и решений вышестоящих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Территориальное распределение показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований в рассматриваемых в 2007 г. субъектах Федерации показано на рисунке 8. Перечень субъектов Федерации с наиболее и наименее сбалансированными местными бюджетами почти идентичен перечню регионов с наибольшей и наименьшей средней долей дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов за исключением субвенций (с точностью до знака).

**Рисунок 8.** Распределение субъектов Федерации, полностью реализующих в 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ по значению показателя сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований



### 5.3. Анализ влияния социально-экономических факторов на уровень фискальной автономии местных бюджетов

Представленный выше анализ изменения уровней фискальной автономии муниципальных образований по доходам и по расходам в результате реформ, а также оценка динамики сбалансированности местных бюджетов, включали в себя данные по распределению основных показателей в территориальном аспекте. Значения большей части индикаторов фискальной автономии муниципалитетов в субъектах Федерации, полностью реализующих в 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ – доли безвозмездных перечислений совокупных доходов местных бюджетов, соотношения собственных и делегированных полномочий (измеряемого на основе доли субвенций в расходах местных бюджетов), доли дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов за вычетом субвенций и показателя сбалансированности местных бюджетов – продемонстрировали отчетливую связь с экономическими характеристиками. В этой связи имеет смысл рассмотреть статистические зависимости между основными бюджетными показателями, представленными в исследовании, и показателями социально-экономического развития субъектов Федерации.

В анализе были использованы две группы социально-экономических показателей. Первая группа связана с особенностями структуры расселения на территории субъекта Федерации, которая измеряется с помощью количества муниципальных образований на 10 тыс. человек населения, а также удельного веса городского населения.

Вторая группа отражает уровень финансово-экономического развития субъекта Федерации, и включает в себя такие показатели, как уровень бюджетной обеспеченности



и валовой региональный продукт на душу населения (по данным на 2005 г.). Помимо этого, в анализ включена доля расходов бюджетов поселений в расходах консолидированных бюджетов муниципальных районов, рассмотренная в разделе 4.3.

Данные, представленные в таблице 37, иллюстрируют корреляционные зависимости между рассматриваемыми показателями.

**Таблица 37.** Корреляционная матрица основных показателей фискальной автономии местных бюджетов и показателей социально-экономического развития субъектов Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ в 2007 г.

	Количество муниципальных образований на 10 000 человек	Удельный вес городского населения в общей численности населения (2006 г.)	Уровень бюджетной обеспеченности субъекта Федерации	Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. руб. (2005 г.)	Доля безвозмездных перечислений в совокупных доходах местных бюджетов	Средний уровень дотационности муниципальных образований	Доля субвенций в расходах местных бюджетов	Показатель сбалансированности местных бюджетов	Доля расходов местных бюджетов в совокупных расходах консолидированного бюджета	Доля расходов поселений в совокупных расходах поселений и муниципальных районов
Количество муниципальных образований на 10 000 человек	1	-0,24	-0,26	0,08	0,39	0,26	0,38	-0,28	-0,27	0,17
Удельный вес городского населения в общей численности населения (2006 г.)	-0,24	1	0,67	0,43	-0,07	-0,04	-0,09	0,09	0,95	-0,08
Уровень бюджетной обеспеченности субъекта Федерации	-0,26	0,67	1	0,64	-0,17	-0,13	-0,17	0,18	0,53	-0,22
Валовой региональный продукт на душу населения, тыс. руб. (2005 г.)	0,08	0,43	0,64	1	-0,06	0,03	-0,15	0,03	0,31	0,22
Доля безвозмездных перечислений в совокупных доходах местных бюджетов	0,39	-0,07	-0,17	-0,06	1	0,88	0,74	-0,88	-0,07	-0,13
Средний уровень дотационности муниципальных образований	0,26	-0,04	-0,13	0,03	0,88	1	0,37	-0,98	-0,05	-0,10
Доля субвенций в расходах местных бюджетов	0,38	-0,09	-0,17	-0,15	0,74	0,37	1	-0,37	-0,09	-0,12
Показатель сбалансированности местных бюджетов	-0,28	0,09	0,18	0,03	-0,88	-0,98	-0,37	1	0,08	0,08
Доля расходов местных бюджетов в совокупных расходах консолидированного бюджета	-0,27	0,95	0,53	0,31	-0,07	-0,05	-0,09	0,08	1	-0,03
Доля расходов поселений в совокупных расходах поселений и муниципальных районов	0,17	-0,08	-0,22	0,22	-0,13	-0,10	-0,12	0,08	-0,03	1

*Источники:* Отчетность об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов Федерального казначейства; официальная отчетность Росстата

Четко прослеживается тесная статистическая зависимость между четырьмя основными индикаторами фискальной автономии бюджетов муниципальных образований. Коэффициенты корреляции между долей безвозмездных перечислений в совокупных доходах бюджета, значением доли дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов за вычетом субвенций и показателем сбалансированности муниципальных бюджетов находятся в диапазоне от 0,74 до 0,98 (с точностью до знака), что свидетельствует о высокой степени взаимосвязи. Значительно слабее зависимость между долей субвенций в расходах местных бюджетов и показателями сбалансированности местных бюджетов и доли дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов за вычетом субвенций: она составляет 0,37 по обоим параметрам. Содержательная интерпретация

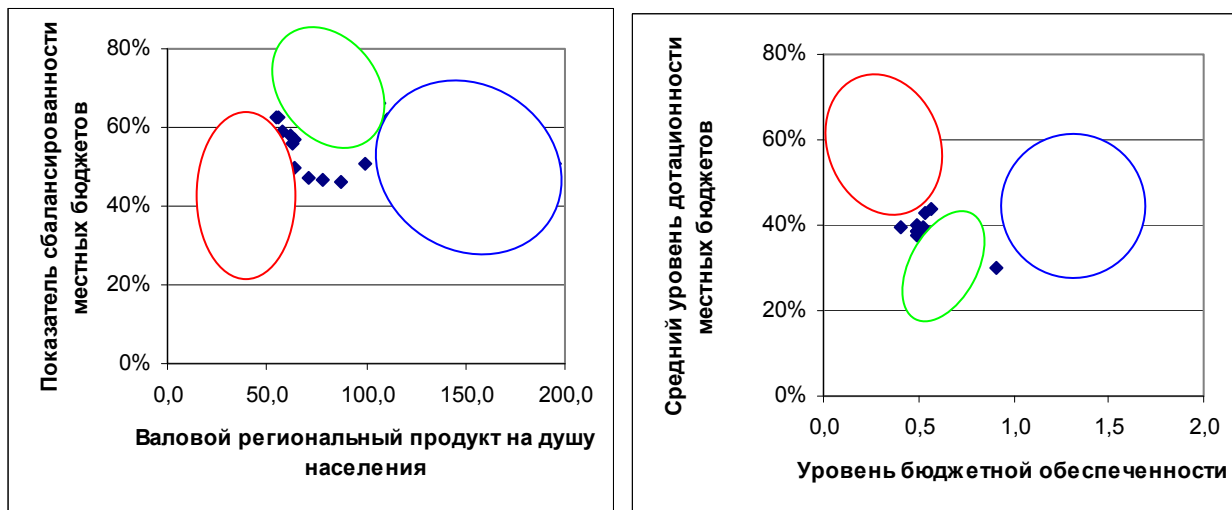
этих значений очевидна. Первые три показателя, по своей природе, отражают одну и ту же категорию, но различаются по методике вычисления. Между тем, доля субвенций в доходах местных бюджетов отражает соотношение переданных и собственных полномочий, то есть, напрямую не связана с отношением собственных доходов и «собственных» расходов муниципалитета.

Не наблюдается значимой зависимости между *плотностью территориальной сети муниципальных образований* (число муниципалитетов на 10 тыс. человек населения) и уровнем фискальной автономии местных бюджетов. Отсутствие статистической связи в данном случае не позволяет сделать содержательные выводы, поскольку плотность территориальной сети, в свою очередь, может быть вызвана разными факторами. Играет роль как объективный фактор – реально существующая структура расселения, так и субъективный – специфика региональной организации органов местного самоуправления, которая, как было показано выше, является достаточно неоднородной.

*Доля городского населения* также слабо сказывается на уровне фискальной автономии, вне зависимости от способа измерения последней. При этом исключительно высокой (0,95) является взаимосвязь между долей городского населения и долей расходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета субъекта Федерации. Можно предположить, что на такую плотную связь оказывает влияние так называемый «феномен столицы», связанный с тем, что в большинстве регионов столичный город является не только наиболее обеспеченным, но и наиболее полно отраженным в статистической отчетности. Однако для полноценной интерпретации данного параметра требуются дополнительные исследования, выходящие за рамки тематики настоящей работы.

Тесно связанный уровень бюджетной обеспеченности субъекта Федерации и валовой региональный продукт на душу населения, на первый взгляд, не оказывают влияния на степень фискальной автономии местных бюджетов. Однако такой вывод расходится с зависимостями, выявленными в предыдущих разделах. Более детально данную зависимость иллюстрирует рисунок 8.

**Рисунок 8.** Статистическая связь между социально-экономическими и бюджетными показателями субъектов Федерации, полностью реализующих в 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ<sup>56</sup>



Рассматриваемые субъекты Федерации можно сгруппировать следующим образом.

Первую группу (левый овал на диаграммах на рисунке 8) составляют субъекты Федерации с высоким (сверхвысоким) уровнями душевого валового регионального продукта и средним уровнем фискальной автономии органов местного самоуправления. В эту группу входят Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономный округа, Красноярский край, а

<sup>56</sup> Для удобства восприятия на графиках не представлен Ямало-Ненецкий автономный округ, уровень социально-экономического развития которого существенно превышает среднее значение стране.

также Астраханская, Вологодская, Липецкая, Оренбургская и Челябинская области. С некоторой долей условности, к этой категории также относится Пермский край. Для данных регионов характерна повышенная относительно среднероссийского уровня доля безвозмездных перечислений целевого характера.

Вторую группу (средний овал на диаграммах на рисунке 8) образуют субъекты Федерации с высоким уровнем фискальной автономии (показатель сбалансированности местных бюджетов превышает 60%, доля дотаций и субсидий в доходах местных бюджетов колеблется в интервале от 22% до 36-37%) и средним (частично – ниже среднего) уровнем ВРП на душу населения и бюджетной обеспеченности. В эту категорию входят Республика Башкортостан, Приморский и Хабаровский края, а также Волгоградская, Воронежская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Курская, Новосибирская, Орловская, Омская и Тульская области.

Наконец, третью группу (правый овал на диаграммах на рисунке 8) составляют субъекты Федерации с низким уровнем фискальной автономии муниципалитетов и низким (сверхнизким) уровнем экономического развития и бюджетной обеспеченности. Сюда можно отнести Республику Алтай, Республику Бурятия, Республику Дагестан, Кабардино-Балкарскую Республику, Карачаево-Черкесскую Республику, Республику Марий Эл, Республику Северная Осетия-Алания, Республику Тыва, а также Амурскую, Камчатскую, Пензенскую и Читинскую области. Уровень бюджетной обеспеченности и показатель сбалансированности местных бюджетов в 2007 г. в данной группе не превышали  $\frac{1}{2}$ .

Необходимо заметить, что поскольку типологизация осуществлялась по двум парам коррелированных показателей, ряд субъектов Федерации не включен в группы с той целью, чтобы границы между группами четко выделялись, вне зависимости от выбора результирующего параметра. Тем не менее, достаточно четко прослеживается группа регионов, где наиболее высока степень фискальной автономии муниципалитетов. В подавляющем большинстве это субъекты Федерации, по уровню социально-экономического развития находящиеся на среднем уровне или несколько ниже него. Именно такой уровень относительного экономического благополучия, позволяет органам местного самоуправления находиться в наиболее благоприятном, с точки зрения финансовой самостоятельности, положении. Если в беднейших субъектах Федерации существует своего рода «проекция» зависимости от трансфертов из федерального центра, то в богатейших основные финансовые ресурсы концентрируются для перераспределения на уровне регионального центра.

## **Выводы**

В ходе реформ произошло оформление масштабной системы перераспределения бюджетных ресурсов. Совокупная доля безвозмездных поступлений в доходах бюджетов муниципальных образований Российской Федерации выросла в 2003-2007 гг. с 41,7% до 58%, достигнув значения 3,4% ВВП.

В соответствии со ст. 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, вступившей в действие с 2008 г., введены ограничения для муниципальных образований, которые связаны с долей межбюджетных трансфертов без учета субвенций в собственных доходах муниципальных образований. Если указанная доля превышает 30%, муниципальное образование не имеет права финансировать расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления. По приближенным оценкам, средняя доля дотаций и субсидий в собственных доходах бюджетов муниципальных образований составила в 2007 г. 38,7%. Это означает, что средний муниципалитет Российской Федерации не имеет права финансировать такие в ряде случаев весьма насущные и социально-значимые направления расходов, как участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, создание музеев и т.д.

Анализ связи уровня социально-экономического развития и уровня фискальной автономии позволяет выделить три группы субъектов Российской Федерации: беднейшие субъекты Федерации, с наиболее зависимыми от органов государственной власти муниципалитетами; территории, находящиеся на среднероссийском уровне экономического развития или несколько ниже него, которым присущ наиболее высокий уровень фискальной автономии местных бюджетов; а также наиболее развитые регионы со средним уровнем финансовой самостоятельности органов местного самоуправления.

С позиции фискальной самостоятельности местных бюджетов чрезвычайно важно оценить сбалансированность собственных ресурсов муниципальных образований – то есть соотношение их доходных полномочий и расходных обязательств в части способности самостоятельно определять объемы и направления финансирования законодательно определенного перечня функций и услуг населению за счет собственных располагаемых доходов. Анализ сбалансированности собственных ресурсов муниципальных образований в динамике за период 2003-2007 гг. свидетельствует, что реформа местного самоуправления и реформа межбюджетных отношений привели к увеличению зависимости органов местного самоуправления от финансовых ресурсов и решений вышестоящих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Одной из ключевых проблем российской бюджетной системы, с особенной остротой проявляющейся на уровне местного самоуправления, является отсутствие объективных критериев *финансовой оценки объема бюджетных ресурсов, необходимых для обеспечения расходных обязательств органов публичной власти*. В Российской Федерации выстроена достаточно эффективная система межбюджетных отношений, межбюджетные трансферты в которой распределяются по единым формализованным методикам, утвержденным в законодательном порядке. Однако данная перераспределительная система представляет собой только механизм выравнивания бюджетной обеспеченности, оставляя за скобками проблему вертикальной сбалансированности российской бюджетной системы.

Международный опыт содержит два основных направления решения проблемы обеспечения фактической потребности каждого уровня бюджетной системы и отрасли социальной сферы в бюджетных ресурсах – через установление единых общестрановых финансовых нормативов определения объемов средств, необходимых для предоставления конкретных бюджетных услуг, либо посредством политического согласования объемов расходных полномочий и, соответственно, объемов межбюджетных трансфертов между органами публичной власти разных уровней. В России уже много лет продолжаются дискуссии о применении того или иного способа для решения проблемы вертикальной сбалансированности бюджетной системы, но на практике описанные механизмы в нашей стране до сих пор так и не были использованы.

## **6. Оценка влияния реформы местного самоуправления на уровень автономии и сбалансированность муниципальных бюджетов**

Во вступительной части к настоящему докладу местное самоуправление описывалось как взаимосвязь трёх составляющих неотъемлемых элементов – политического, экономического и управленческого. Аналогичным образом результаты оценки влияния реформы местного самоуправления и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципальных образований можно представить через призму основных направлений проведенных преобразований. К данным направлениям относились, как указывалось в докладе, упорядочение территориальной организации и бюджетного устройства муниципальных образований в России, изменения в сфере расходных полномочий муниципалитетов и условиях формирования доходной части местных бюджетов, а также создание перераспределительной системы на субфедеральном уровне, обеспечивающей эффективное выравнивание возможностей муниципальных образований для предоставления бюджетных услуг населению.

Не претендуя на полный и всесторонний обзор изменений, произошедших в финансовом состоянии российских муниципалитетов после муниципальной и бюджетной реформ, мы постарались сосредоточить внимание на наиболее существенных и значительных из последствий реформ, оказывающих серьёзное влияние на положение местного самоуправления в Российской Федерации и перспективы его дальнейшего развития. Обобщая проведенный выше анализ изменения финансового состояния муниципальных образований в результате реформ и выводы, сделанные в отдельных тематических разделах настоящего доклада, можно заключить следующее.

1. Проведенное упорядочение территориальной организации и бюджетного устройства муниципальных образований можно оценивать двояким образом. С одной стороны, реорганизация административно-территориального и бюджетного устройства местного самоуправления, законодательное закрепление единых принципов функционирования данных уровней публичной власти имело огромное положительное значение с точки зрения обеспечения единства бюджетной системы Российской Федерации, организации взаимодействия разных уровней публичной власти в стране на основе единых принципов и процедур. Вместе с тем, представляется, что для такой большой и внутренне неоднородной страны, какой является Российская Федерация, оставленный законодательством спектр возможностей для организации местного самоуправления является слишком узким и не позволяет в полной мере использовать разнообразие политических, социальных, географических, культурных, национально-этнических и других особенностей территорий как ресурс для развития. Ограничительный характер Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положенный в его основу запретительный принцип (который можно сформулировать: «То, что не разрешено, – запрещено») загоняют местное самоуправление в границы установленных государством жестких правил, лишая его возможности создавать эффективные механизмы саморегулирования, - то есть, по сути, ограничивая самостоятельность местного сообщества в реализации своих общественных интересов.

2. Анализ изменений в сфере расходных полномочий муниципалитетов и условиях формирования их доходной базы в результате проведенных реформ свидетельствует о четко очерченной тенденции снижения уровня фискальной автономии – как по доходам, так и по расходам – муниципальных образований. В настоящее время значение доходных источников, на величину поступлений по которым муниципалитеты могут повлиять своими действиями, в бюджетах муниципальных образований является чрезвычайно низким. В частности, совокупная доля доходов по тем налогам, по которым муниципалитеты вправе определять отдельные параметры (элементы) налогообложения, в соответствии с Налоговым кодексом, в последние годы составляла не более 1/5 от общего

объема доходов местных бюджетов. При этом в 2003-2007 гг. существенно увеличилась зависимость местных бюджетов от межбюджетных трансфертов (с 42% до 58%), а соотношение между нецелевыми и целевыми трансфертами изменилось в пользу целевых трансфертов. Доля расходов на исполнение делегированных государственных полномочий в бюджетных муниципальных образований в 2003-2007 гг. стабильно возрастала, и составила в 2007 г. около 1/3 всех расходов местных бюджетов. Структура расходов местных бюджетов за годы реформ не претерпела существенных изменений, что может свидетельствовать об отсутствии возможности для маневра у муниципалитетов в части расходования бюджетных средств – или, другими словами, предопределенности структуры расходов местных бюджетов. Эта тенденция внушает опасения в связи с усилением зависимости муниципалитетов от решений и финансовых ресурсов вышестоящих уровней бюджетной системы, а также постепенного «огосударствления» местного самоуправления.

3. Сопоставление расходных обязательств и доходных полномочий основных типов муниципальных образований, выделенных в ходе реформы – городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений – свидетельствует о принципиальном расхождении уровня фискальной автономии и вертикальной сбалансированности их бюджетов. Городские округа находятся в относительно более благоприятной ситуации, в то время как деятельность подавляющего большинства муниципальных районов и поселений предопределена законодательными актами федерального и регионального уровня. В отношении муниципальных районов такая предопределенность, прежде всего, связана с зависимостью от целевых трансфертных платежей, а в случае поселений – с ограниченностью доходной базы. При этом указанный разрыв в 2006-2007 гг. продемонстрировал тенденцию к углублению. Это позволяет говорить о серьезном несоответствии между сформированными административно-территориальным и финансово-бюджетным аспектами системы организации местного самоуправления.

4. Любое государство при формировании своей бюджетной системы (при условии, что она включает более чем один уровень) сталкивается с выбором: стимулировать экономическую эффективность, то есть развивать конкурентные механизмы распределения ресурсов, или обеспечивать социальную справедливость, то есть равный доступ граждан к благам и услугам на всей территории страны. Данный выбор определяет масштабы перераспределения ресурсов в государстве – как в виде уровня налогообложения, так и посредством распределения доходов между уровнями бюджетной системы и выравнивания бюджетной обеспеченности территорий путем перечисления трансфертов. В современной России на уровне местного самоуправления масштабы и организация перераспределения бюджетных ресурсов таковы, что практически все муниципалитеты поставлены в зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы и не имеют реальной возможности проводить самостоятельную бюджетную политику.

5. Анализ социально-экономических детерминант фискальной автономии субъектов Федерации, полностью реализующих Федеральный закон № 131-ФЗ, позволяет достаточно четко выделить тип территорий, в которых уровень фискальной автономии органов местного самоуправления наиболее высок. В подавляющем большинстве эти регионы по уровню социально-экономического развития, находятся на среднем уровне по Российской Федерации уровне или несколько ниже него. Если в беднейших субъектах Федерации существует, своего рода, «проекция» зависимости от трансфертов из федерального центра, то в богатейших основные финансовые ресурсы концентрируются для перераспределения на уровне регионального центра. В то же время значимой статистической связи между структурой расселения и финансовой самостоятельностью муниципальных образований не выявлено.

6. Одной из ключевых проблем, как на местном уровне, так и на уровне субъектов Федерации остается финансовая оценка объема средств, необходимых для обеспечения расходных обязательств органов власти и местного самоуправления. Существующие механизмы межбюджетного выравнивания успешно справляются с ролью перераспределения финансовых ресурсов в соответствии с относительными потребностями в средствах, необходимых для исполнения расходных обязательств. Однако вопрос о вертикальной сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации, как и в предыдущие годы, остается открытым, поскольку механизмы объективной оценки объема расходных обязательств муниципальных бюджетов практически отсутствует. Международный опыт указывает на два направления решения этой проблемы – установление единых общестрановых финансовых нормативов определения объема средств, необходимого для оказания бюджетных услуг, или развитие механизмов политического согласования объемов расходных полномочий и, соответственно, объемов межбюджетных трансфертов.

7. Проведенный анализ влияния муниципальной реформы и реформы межбюджетных отношений на финансовое состояние муниципалитетов позволяет сделать однозначный вывод: основной проблемой становления и развития местного самоуправления в современной России является обеспечение финансово-экономических условий для функционирования публичной власти, наиболее приближенной к населению.

## Методологические комментарии

Информационной базой настоящего исследования послужили данные Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов по итогам двенадцати месяцев за 2003-2007 гг. Данная отчетность содержит основные структурные показатели местных бюджетов всех субъектов Федерации. Информация включает в себя суммарные данные в разрезе разных типов муниципальных образований, но не содержит сведений о бюджетах конкретных муниципалитетов.

Объектом исследования стали местные бюджеты и их место в бюджетной системе Российской Федерации. Анализ проводился в трех основных разрезах: в целом по Российской Федерации, в разрезе типов муниципальных образований и в разрезе субъектов Федерации. Принципиальной позицией авторов было получение результатов, основанных на обработке тех же данных, которые ложатся в основу официального мониторинга Министерства финансов Российской Федерации. Отдельные незначительные расхождения (не превышающие 0,1%) обусловлены использованием данных отчетности за двенадцать месяцев, а не за год.

Построение сопоставимых рядов данных осложнялось тремя следующими обстоятельствами.

Во-первых, осуществление реформы территориальной организации местного самоуправления проходило поэтапно, что лишь частично было учтено в информационной базе. Так, выделение в том или ином субъекте Федерации бюджетов разных типов поселений еще не означало реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в полном объеме (см. таблицу 5 в разделе 2.4.). Зачастую расходы бюджетов городских и сельских поселений в таких регионах еще несколько лет отражались как часть расходов бюджетов муниципальных районов.

Во-вторых, за рассматриваемый период произошло несколько изменений форм представления данных Федерального казначейства об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Некоторые из этих изменений вызваны объективными причинами, в частности изменением бюджетного классификатора в 2005 г. Другие затрагивают технические стороны обработки больших массивов информации.

В-третьих, в 2005-2008 гг. произошло объединение ряда субъектов Федерации, в связи с чем их число уменьшилось с 89-ти до 83-х. При этом правовая и финансовая составляющие процесса объединения происходили не одновременно. Формирование единой бюджетной системы в объединенных регионах, как правило, происходило с некоторым интервалом после возникновения нового субъекта Федерации.

В соответствии с обозначенными разрезами анализа, исследование проводилось по трем разным массивам информации. Оценка динамики структурных показателей местных бюджетов *в целом по Российской Федерации* проводилась на основе суммарных данных Федерального казначейства безотносительно к темпам осуществления реформы. Отдельные пересчеты, проводившиеся в связи с отсутствием информации (пересчет расходной части бюджетов по действующему классификатору) или возможные искажения информации (учет показателей городов федерального значения, как часть региональных финансов) раскрыты в соответствующих разделах доклада.

Для анализа по типам поселений использовались данные по разным типам муниципальных образований в субъектах Федерации, которые полностью сформировали бюджеты поселений. В 2006 г. число субъектов Федерации равнялось 57-ми, в 2007 г., оно увеличилось до 75-ти. Такой подход соответствует методологии Министерства финансов Российской Федерации, но не позволяет сравнивать абсолютные значения показателей за 2006 и 2007 гг.



Территориальный аспект исследования проводился по выборке, в которую были включены субъекты Федерации, реализующие в 2007 г. Федеральный закон № 131-ФЗ в полном объеме. В соответствии с официальной отчетностью Министерства регионального развития Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2007 г. таких субъектов Федерации было 55 с учетом объединенных Пермского и Красноярского края. Из этого перечня были исключены 3 автономных округа, вошедшие в состав объединенных субъектов Федерации в 2007-2008 гг. (Корякский автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Агинский Бурятский автономный округ), а также г.Москва, г.Санкт-Петербург и Тюменская область. Исключение Тюменской области связано с неполнотой данных в официальной отчетности Федерального казначейства по данному субъекту (отсутствует информация по субсидиям в доходах местных бюджетов). В результате, общий объем выборки составил 49 субъектов Российской Федерации.

## Список литературы:

1. *Dabla-Norris E. and Wade P.* The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries // IMF Working Paper WP/02/103. June 2002.
2. *Hill D.M.* Democratic theory and local government. London, 1974.
3. Local Governments in the World Basic Facts on Selected Countries, 2007.  
<http://www.cities-localgovernments.org/>
4. *Musgrave R., Musgrave R.* Public Finance In Theory And Practice. McGraw-Hill Book Company, 1989.
5. *Oates W. (ed.)* The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington, Massachusetts: Heath, 1977.
6. Анализ реформы межбюджетных отношений и проблемы обеспечения сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в условиях разграничения расходных полномочий в 2004-2006 гг. Аналитические материалы Центра Фискальной политики. <http://www.fpcenter.ru/>
7. Аналитическая записка по итогам работы проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации». М.:2006.  
<http://www.federalism.ru/>
8. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Т.1. Спб., 1870.
9. *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. М.-Л., 1928
10. *Еремян В.В.* Местное самоуправление и муниципальное управление в Латинской Америке. Исторический опыт генезиса. Монография. М., 1999.
11. Информация об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году». <http://www.ach.gov.ru/>
12. Информация о результатах мониторинга Министерством финансов Российской Федерации местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января и на 1 апреля 2008 года. <http://www.minfin.ru/ru/>
13. Информация о ходе реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 году. Министерство регионального развития Российской Федерации, 2008. <http://www.minregion.ru/>
14. *Карчевская С.А., Хворостухина Д.С.* Финансовое обеспечение реформы местного самоуправления. Финансы №4 2008.
15. Краткие отчеты по проведению обзоров функциональных расходов региональных бюджетов. СпБ: Издательство «Леонтьевского центра», 2001.
16. *Лавров А.М.* Финансовые основы реформы местного самоуправления. Муниципальная экономика №4 2003.
17. *Лантева Л.Е.* Российское самоуправление в контексте мирового опыта. // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998.
18. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.:УРСС, 1997.
19. *Лексин В.Н.* Пространство власти и мир человека. Мир России, №1 2005.
20. *Либоракина М.И.* Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. М.: Фонда «Институт экономики города», 2003.

21. *Рагозина Л.Г.* Мониторинг реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2005 году. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.
22. Руководство по управлению общественными финансами на региональном и муниципальном уровне. Управление бюджетными доходами и заимствованиями. /Под общей редакцией А.М. Лаврова/ М.: ООО «Издательский дом «Деловая и профессиональная литература», 2008.
23. *Стародубровская И., Славгородская М., Летунова Т., Миронова Н., Слэк Э., Китчен Г., Габоури Ж., Вайланкур Ф.* Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. М.: ИЭПП, 2005.
24. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора. Пер. с англ. М.: ИНФРА-М, 1997.
25. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М., 1994.
26. Финансовые аспекты взаимодействия органов власти и местного самоуправления. /Под редакцией В.В. Климанова/ М.: УРСС, 2005.
27. Финансово-экономические проблемы реформирования местного самоуправления. Сборник материалов Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М.: Управление информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации, 2006.
28. *Чернявский А.В.* Анализ развития муниципальных финансов в России в 1992-2002 годах. М.: Фонд «Институт экономики города», 2003.
29. *Христенко В.* Развитие бюджетного федерализма в России: итоги 1990-х годов и задачи на перспективу.
30. *Христенко В.* Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002.

## Приложение

Таблица 38. Международный опыт организации местного самоуправления в 2005-2006 гг.

Страна	Государственное устройство	Численность населения, млн. чел.	Доля городского населения, %	Размер, км. <sup>2</sup>	Число уровней местного самоуправления	Количество муниципалитетов		
						первого уровня	второго уровня	третьего уровня
Австралия	Федеративное	20,1	88,0	7 741 220	1	703		
Австрия	Федеративное	8,2	66,0	83 871	1	2 357		
Азербайджан	Унитарное	8,4	51,5	86 600	3	2 757	70	1
Албания	Унитарное	3,1	45,4	28750	2	373	12	
Аргентина	Федеративное	38,4	89,9	2 780 400	1	2 223		
Армения	Унитарное	3,0	64,0	29 800	2	390	11	
Бельгия	Федеративное	10,5	97,2	30 528	2	589	10	
Бенин	Унитарное	8,2	39,8	112 620	1	77		
Болгария	Унитарное	7,7	70,0	111 002	1	264		
Боливия	Унитарное	9,2	64,2	1 098 580	2	327	9	
Бразилия	Федеративное	188,7	84,7	8 514 880	1	5 562		
Буркина Фасо	Унитарное	12,8	17,9	174 200	2	105	13	
Великобритания	Унитарное	60,2	89,7	243 820	3	435	35	3
Венгрия	Унитарное	10,1	66,3	93 029	2	3 164	19	
Вьетнам	Унитарное	83,1	26,4	329 310	3	10 776	662	64
Гватемала	Унитарное	12,6	47,2	108 890	2	332	22	
Германия	Федеративное	82,5	72,5	357 027	2	12 456	323	
Греция	Унитарное	11,1	59,0	131 957	2	1034	50	
Грузия	Унитарное	4,4	52,2	69 700	2	1017	20	
Дания	Унитарное	5,4	85,6	43 098	2	98	5	
Египет	Унитарное	70,0	42,6	1 001 450	3	4617	218	26
Израиль	Унитарное	6,9	91,6	22 070	1	260		
Индия	Федеративное	1095	28,7	3 287 260	1	250 672		
Ирландия	Унитарное	4,1	60,5	69 797	2	114	8	
Исландия	Унитарное	0,3	92,8	103 000	1	79		
Испания	Унитарное	43,4	76,7	505 997	3	8 111	50	17
Италия	Унитарное	58,5	67,6	301 336	3	8 101	103	20

<i>Страна</i>	<i>Государственное устройство</i>	<i>Численность населения, млн. чел.</i>	<i>Доля городского населения, %</i>	<i>Размер, км.<sup>2</sup></i>	<i>Число уровней местного самоуправления</i>	<i>Количество муниципалитетов</i>		
						<i>первого уровня</i>	<i>второго уровня</i>	<i>третьего уровня</i>
Казахстан	Унитарное	15,1	57,3	2 724 900	3	2 328	195	17
Камбоджа	Унитарное	14,1	19,7	181 040	1	1 621		
Канада	Федеративное	32,3	80,1	9 984 670	2	3 731	199	
Кения	Унитарное	35,1	21,0	580 370	2	178	8	
Кипр*	Унитарное	0,8	69,3	5 695	1	524 (378)		
Китай**	Унитарное	1305	40,4	9 598 060	4	41 040	2859	333
Колумбия	Унитарное	45,6	72,7	1 141 750	2	1 098	32	
Коста-Рика	Унитарное	4,3	61,7	51 100	2	81	7	
Кот-д'Ивуар	Унитарное	17,9	44,6	322 460	3	199	58	19
Латвия	Унитарное	2,3	67,8	64 589	2	527	26	
Литва	Унитарное	3,4	66,6	65 300	1	60		
Люксембург	Унитарное	0,5	82,8	2586	1	116		
Мавритания	Унитарное	3,0	40,3	1 025 520	3	216	2153	13
Македония	Унитарное	2,0	68,9	25 710	1	85		
Мали	Унитарное	13,1	30,0	1 241 190	3	703	49	8
Мальта	Унитарное	0,4	95,3	316	1	68		
Марокко	Унитарное	29,5	57,3	446 550	2	1 547	16	
Мексика	Федеративное	103,0	76,0	1 958 200	1	2 439		
Непал	Унитарное	27,1	16,0	147 180	2	3 973	75	
Нигер	Унитарное	13,5	16,7	1 267 000	3	265	36	8
Нигерия	Федеративное	128,7	47,3	923 770	1	774		
Нидерланды	Унитарное	16,3	80,2	41 528	2	443	12	
Никарагуа	Унитарное	5,5	59,0	130 000	2	152	17	
Новая Зеландия	Унитарное	4,0	86,0	270 530	2	74	16	
Норвегия	Унитарное	4,6	77,4	323 800	2	431	19	
Парагвай	Унитарное	6,0	59,1	406 750	2	231	17	
Польша	Унитарное	38,2	62,1	312 685	3	2 418	314	16
Португалия	Унитарное	10,6	57,6	92 152	2	308	2	
Россия	Федеративное	143,9	73,1	17 098 240	2	21 935	2339	
Румыния	Унитарное	21,6	53,7	238 391	2	3173	42	

Страна	Государственное устройство	Численность населения, млн. чел.	Доля городского населения, %	Размер, км. <sup>2</sup>	Число уровней местного самоуправления	Количество муниципалитетов		
						первого уровня	второго уровня	третьего уровня
Сальвадор	Унитарное	6,9	59,8	21 400	2	262	14	
Сенегал	Унитарное	11,4	41,4	196 720	2	433	11	
Сербия	Унитарное	7,5	52,4	88 360	2	164	1	
Словакия	Унитарное	5,4	56,2	49 034	2	2891	8	
Словения	Унитарное	2,0	51,0	20 273	1	210		
США	Федеративное	296,4	80,8	9 632 030	1	87 525		
Таиланд	Унитарное	64,2	32,3	513 120	2	7874	76	
Танзания	Унитарное	37,0	23,4	945 090	1	10 192		
Того	Унитарное	6,0	40,1	56 790	3	30	30	6
Тунис	Унитарное	9,9	64,9	163 610	2	264	24	
Турция	Унитарное	71,1	66,8	783 560	2	3 535	81	
Украина	Унитарное	47,1	67,8	603 550	3	1 305	488	27
Уругвай	Унитарное	3,3	92,0	176 100	1	19		
Филиппины	Унитарное	84,6	63,4	300 000	3	41 982	1621	83
Финляндия	Унитарное	5,3	61,1	338 145	1	416		
Франция	Унитарное	62,8	76,7	547 030	3	36 683	100	26
Чехия	Унитарное	10,2	73,5	78 868	2	6 249	14	
Чили	Унитарное	16,3	87,6	756 730	2	345	15	
Швейцария	Федеративное	7,4	74,8	41 280	1	2 740		
Швеция	Унитарное	9,0	84,2	449 964	2	290	20	
Эквадор	Унитарное	13,2	62,8	283 560	2	219	22	
Эстония	Унитарное	1,4	69,1	45 227	1	227		
ЮАР	Федеративное	47,4	59,8	1 219 090	2	231	47	
Южная Корея	Унитарное	48,0	80,6	99 260	2	234	16	
Япония	Унитарное	127,8	65,8	377 910	2	1 820	47	

*Примечания:*

\* Число муниципальных образований на Кипре приведено в двух вариантах в связи с продолжающимся территориальным конфликтом между Республикой Кипр и самопровозглашенной Турецкой Республикой Северного Кипра, занимающей оккупированную Турцией северную часть острова. В скобках приведено число муниципалитетов в пределах территории Республики Кипр, вне скобок – общее число муниципалитетов на территории острова.

\*\* В Китае в качестве 4-го уровня местного самоуправления выделены 34 разностатусных административных региона (провинции, крупные города, специальные административные территории).

Источник: Local Governments in the World Basic Facts on Selected Countries <http://www.cities-localgovernments.org/>

**Таблица 39.** Международный опыт децентрализации бюджетной системы в сфере полномочий местного самоуправления в 2005-2006 гг.

Страна	ВВП на душу населения, млн. долл.	Консолидированный бюджет общественного сектора, в процентах от ВВП	Доля инвестиционных расходов общественного сектора, в процентах от ВВП	Доля расходов местного самоуправления		Доля инвестиционных расходов местного самоуправления, в процентах от инвестиционных расходов
				в процентах от ВВП	в процентах от расходов общественного сектора	
Австралия	31 667	35,1	2,2	2,4	6,7	32,4
Австрия	37 074	49,9	1,1	4,6	15,9	46,9
Азербайджан	1 506	18,0	9,6	0,2	1,2	Н/Д
Албания	2 798	27,8	Н/Д	4,6	16,4	Н/Д
Аргентина	3 967	28,7	1,8	2,4	8,4	17,8
Армения	2 129	21,3	Н/Д	1,4	6,7	Н/Д
Бельгия	35 421	50,0	1,8	7,0	13,9	50,6
Бенин	494	21,5	7,5	0,9	4,4	3,3
Болгария	3 526	39,5	3,4	5,9	15,0	30,8
Боливия	1 017	42,5	9,4	11,3	26,6	60,0
Бразилия	5 658	45,7	2,0	7,0	15,4	39,7
Буркина Фасо	397	20,1	9,8	0,5	2,5	2,0
Великобритания	37 014	44,7	1,9	13,1	29,3	59,0
Венгрия	10 952	49,9	4,0	12,8	25,7	40,9
Вьетнам	636	28,3	7,9	9,9	34,9	44,3
Гватемала	2 523	12,0	2,0	4,0	33,6	64,0
Германия	33 809	46,8	1,3	7,3	15,6	55,4
Греция	20 328	46,7	3,5	3,1	6,7	26,7
Грузия	1 453	22,6	Н/Д	6,3	28,0	Н/Д
Дания	47 878	53,1	1,8	32,9	62,0	68,1
Египет	1 250	30,4	Н/Д	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Израиль	18 742	48,0	2,1	6,3	13,2	61,9
Индия	666	32,3	6,1	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Ирландия	48 326	34,1	3,2	6,7	19,8	70,7
Исландия	53 290	44,1	3,0	13,2	30,0	62,6
Испания	25 957	38,2	3,6	5,9	15,5	29,6
Италия	30 125	48,2	2,4	15,4	32,0	79,6
Казахстан	3 673	26,2	4,6	10,6	40,4	60,8
Камбоджа	442	14,4	0,9	0,3	2,1	16,7
Канада	35 033	39,3	2,5	7,3	18,5	43,8
Кения	533	4,7	1,2	0,06	1,3	1,8

Страна	ВВП на душу населения, млн. долл.	Консолидированный бюджет общественного сектора, в процентах от ВВП	Доля инвестиционных расходов общественного сектора, в процентах от ВВП	Доля расходов местного самоуправления		Доля инвестиционных расходов местного самоуправления, в процентах от инвестиционных расходов
				в процентах от ВВП	в процентах от расходов общественного сектора	
Кипр	22 022	44,3	3,2	2,3	5,1	23,9
Китай*	1 712	18,4	3,0	13,7	74,6	74,9
Колумбия	2 681	21,3	4,4	5,5	25,8	25,2
Коста-Рика	4 497	25,8	3,8	0,6	2,4	4,2
Кот-д' Ивуар	871	18,4	3,2	1,0	5,5	10,2
Латвия	6 944	36,0	2,3	9,5	26,3	58,4
Литва	7 515	33,6	3,5	8,3	24,2	22,5
Люксембург	80 026	43,2	4,6	5,4	12,5	37,0
Мавритания	516	32,2	10,1	0,6	1,8	3,2
Македония	2 888	34,0	3,5	1,7	4,9	24,0
Мали	327	26,3	10,8	1,0	3,8	5,0
Мальта	13 904	47,4	5,4	0,7	1,4	3,0
Марокко	1 484	32,1	4,6	2,8	8,8	4,1
Мексика	7 455	35,0	4,6	2,0	5,6	11,7
Непал	227	19,4	4,6	0,6	3,4	8,6
Нигер	201	22,5	11,3	0,3	1,3	1,3
Нигерия	558	12,0	4,4	4,9	41,1	40,1
Нидерланды	38 556	45,5	3,2	16,1	35,5	66,1
Никарагуа	893	28,2	6,0	1,1	4,0	9,4
Новая Зеландия	20 158	38,1	3,0	4,1	10,8	40,8
Норвегия	63 897	42,6	2,7	13,1	30,7	51,8
Парагвай	1 462	39,9	3,2	1,6	4,1	8,5
Польша	7 935	43,4	3,4	13,2	30,4	62,0
Португалия	17 355	47,7	2,8	6,2	12,9	69,9
Россия	4 094	31,9	4,8	6,3	19,8	19,4
Румыния	4 577	33,7	3,8	7,1	21,0	25,1
Сальвадор	2 460	17,5	1,2	2,8	16,2	45,9
Сенегал	671	23,9	10,3	1,1	4,6	2,7
Сербия	3 955	24,9	3,7	6,9	27,6	46,1
Словакия	8 802	37,1	2,1	6,8	18,2	58,0
Словения	17 181	47,2	3,6	9,0	19,0	45,8
США	42 022	36,6	3,2	10,5	28,8	46,3
Таиланд	2 746	19,7	4,1	3,6	18,1	34,8



Страна	ВВП на душу населения, млн. долл.	Консолидированный бюджет общественного сектора, в процентах от ВВП	Доля инвестиционных расходов общественного сектора, в процентах от ВВП	Доля расходов местного самоуправления		Доля инвестиционных расходов местного самоуправления, в процентах от инвестиционных расходов
				в процентах от ВВП	в процентах от расходов общественного сектора	
Танзания	278	19,8	Н/Д	4,5	22,7	Н/Д
Того	343	15,4	2,2	0,3	1,9	0,7
Тунис	2 842	38,3	7,8	1,3	3,4	4,9
Турция	4 245	46,2	3,6	3,3	7,2	23,4
Украина	1 761	33,3	4,5	12,6	37,8	42,5
Уругвай	5 115	23,1	Н/Д	3,5	15,1	Н/Д
Филиппины	1 382	18,5	2,4	3,0	16,4	26,0
Финляндия	37 329	50,1	2,6	19,7	39,3	66,2
Франция	33 929	53,8	3,2	11,0	20,4	69,5
Чехия	12 124	44,1	5,0	11,9	27,0	47,1
Чили	7 007	21,8	2,1	2,8	13,0	14,1
Швейцария	48 699	38,2	3,5	9,9	25,9	34,9
Швеция	39 675	56,6	3,0	25,0	44,2	52,3
Эквадор	3 137	21,4	4,4	3,3	15,3	37,6
Эстония	10 208	33,2	3,2	8,3	24,9	25,9
ЮАР	5 381	29,9	2,5	5,1	16,9	47,5
Южная Корея	14 149	28,1	6,0	13,5	48,1	77,3
Япония	35 666	37,0	3,7	15,3	41,4	74,8

*Примечание:* Значительная часть расходов общественного сектора в Китае осуществляется с помощью системы государственных предприятий, деятельность которых не учитывается в бюджетной статистике. Следствием этого является завышение показателей, характеризующих роль местного самоуправления в бюджетной системе.

*Источник:* Local Governments in the World Basic Facts on Selected Countries <http://www.cities-localgovernments.org/>