



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Совет по местному самоуправлению
при Совете Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации*

МАТЕРИАЛЫ

к заседанию на тему

*"Актуальные вопросы финансового
обеспечения реализации полномочий
органов местного самоуправления"*

МОСКВА • 2022

Информационные материалы Правового управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Конституция Российской Федерации признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление обеспечивает владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статьи 12, 130, 132).

Конституция Российской Федерации предусматривает местному самоуправлению компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций (статья 133).

В развитие приведенных конституционных положений во взаимосвязи со статьей 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации и закрепляет государственные гарантии его осуществления.

В соответствии со статьей 53 Федерального закона № 131-ФЗ формирование расходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований, устанавливаемыми и исполняемыми органами местного самоуправления данных муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс).

Так, статьей 86 Бюджетного кодекса установлено, что расходные обязательства муниципального образования возникают в результате принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения и иным вопросам, которые в соответствии с федеральными законами вправе решать органы местного самоуправления. В таком случае расходные обязательства устанавливаются органами местного самоуправления самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита соответствующего местного бюджета.

Согласно статье 52 Федерального закона № 131-ФЗ, статьям 10, 15 Бюджетного кодекса каждое муниципальное образование имеет свой собственный бюджет. Составление и рассмотрение проекта местного бюджета, утверждение и исполнение местного бюджета, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. Бюджетные полномочия муниципальных образований определены статьей 9 Бюджетного кодекса.

В соответствии с частью 9 статьи 34 Федерального закона № 131-ФЗ финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований. В статьях 61, 611 - 616, 62 Бюджетного кодекса закреплены налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов.

В статье 15 Налогового кодекса Российской Федерации определены местные налоги, к которым относятся земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор. Средства от их уплаты направляются на решение социально-экономических задач, стоящих перед органами местного самоуправления.

В соответствии с пунктом 4 статьи 86 Бюджетного кодекса органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных учреждений.

Статьей 81 Бюджетного кодекса предусмотрено создание резервных фондов местных администраций. Указанные средства направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия, предусмотренные порядком использования бюджетных ассигнований резервного фонда местной администрации, и используются по решению местной администрации.

Федеральный закон от 14 марта 2022 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» и о приостановлении действия пункта 3 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации» приостановил до 1 января 2023 года действие пункта 3 статьи 81 Бюджетного кодекса в целях снятия ограничения (3 процента утвержденного решением о бюджете общего объема расходов) по размеру указанных резервных фондов.

Предлагаемая мера позволяет формировать на муниципальном уровне финансовые ресурсы, необходимые для снижения негативных экономических последствий, вызванных текущей геополитической ситуацией.

Муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг (статья 64 Федерального закона № 131-ФЗ).

Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году» (принят Государственной Думой 20 апреля 2022 года) предусмотрел меры по снижению имеющейся задолженности по муниципальным заимствованиям.

Так, Федеральным законом предусматривается возможность предоставления Минфином России бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе для погашения долговых обязательств муниципальных образований по муниципальным ценным бумагам и кредитам, полученным от кредитных организаций, иностранных банков и международных финансовых организаций, подлежащих погашению муниципальными образованиями в марте - декабре 2022 года.

В целях стимулирования муниципальных образований к межмуниципальной интеграции статьей 1423 Бюджетного кодекса предусмотрен механизм «горизонтального субсидирования». Указанные субсидии могут использоваться для совместного выполнения полномочий несколькими муниципальными образованиями, что создает условия для экономии бюджетных расходов и финансирования совместных инвестиционных проектов при межмуниципальном сотрудничестве.

В статье 18 Федерального закона № 131-ФЗ установлен запрет на закрепление в федеральном и региональном законодательстве положений, определяющих конкретный объем расходов, осуществляемых за счет средств местного бюджета. Возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, также не допускается.

Наряду с этим предусматривается, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, могут дополнительно финансироваться за счет федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации в случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ).

Так, в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, из бюджета субъекта Российской Федерации предоставляются субсидии местным бюджетам (статья 139 Бюджетного кодекса).

В целях достижения равенства финансовых возможностей органов местного самоуправления в реализации полномочий по решению вопросов местного значения осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований путем предоставления из региональных бюджетов дотаций и иных межбюджетных трансфертов (статьи 138⁴, 139¹ Бюджетного кодекса, статья 63¹ Федерального закона № 131-ФЗ).

Федеральный закон № 131-ФЗ (часть 5 статьи 19) предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок, либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. При этом финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Корреспондирующие положения предусмотрены также в статье 52 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», которая наделяет субъекты Российской Федерации правом передавать органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации на территории соответствующих муниципальных образований при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

Статьей 63 Федерального закона № 131-ФЗ, статьей 140 Бюджетного кодекса установлено, что финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного

самоуправления, осуществляется за счет средств федерального бюджета путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации.

Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления законами субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации путем предоставления субвенций местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, при осуществлении правового регулирования разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления законодателем соблюден принцип соразмерности ресурсов местного самоуправления предоставленным полномочиям. Это соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой бюджет субъекта Российской Федерации или местный бюджет не существуют изолированно - они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации; недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе¹.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия».

переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

Развитие системы открытости и прозрачности общественных финансов, расширение практики вовлеченности граждан в бюджетный процесс и механизмов инициативного бюджетирования становятся одними из приоритетных направлений повышения эффективности бюджетных расходов.

В соответствии со статьей 26¹ Федерального закона № 131-ФЗ в целях реализации приоритетных мероприятий по решению вопросов местного значения или иных вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления, в местную администрацию может быть внесен инициативный проект.

Согласно статье 56¹ Федерального закона № 131-ФЗ источником финансового обеспечения реализации инициативных проектов являются предусмотренные решением о местном бюджете бюджетные ассигнования на реализацию инициативных проектов, формируемые в том числе с учетом объемов инициативных платежей и (или) межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставленных в целях финансового обеспечения соответствующих расходных обязательств муниципального образования.

Под инициативными платежами понимаются денежные средства граждан, индивидуальных предпринимателей и образованных в соответствии с законодательством Российской Федерации юридических лиц, уплачиваемые на добровольной основе и зачисляемые в соответствии с Бюджетным кодексом в местный бюджет в целях реализации конкретных инициативных проектов.

В случае, если инициативный проект не был реализован, инициативные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет. В случае образования по итогам реализации инициативного проекта остатка инициативных платежей, не использованных в целях реализации инициативного проекта, указанные платежи подлежат возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет.

Порядок расчета и возврата сумм инициативных платежей, подлежащих возврату лицам (в том числе организациям), осуществившим их перечисление в местный бюджет, определяется нормативным правовым актом представительного органа (решением схода граждан, осуществляющего полномочия представительного органа) муниципального образования.

Реализация инициативных проектов может обеспечиваться также в форме добровольного имущественного и (или) трудового участия заинтересованных лиц.

Статья 41 Бюджетного кодекса закрепляет инициативные платежи в качестве неналоговых доходов бюджетов. При этом в отношении указанных платежей не будет действовать принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, что позволит направлять данные средства на реализацию конкретных инициативных проектов.

Дополнительным источником собственных неналоговых доходов местных бюджетов являются также средства самообложения граждан.

В соответствии со статьей 56 Федерального закона № 131-ФЗ под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта (либо части его территории), входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования (населенного пункта (либо части его территории), входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района) и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Информационно-аналитический материал к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления»

В настоящее время российское местное самоуправление находится на важнейшем этапе своего развития. С одной стороны, это связано с продолжением работы по реализации в действующем законодательстве конституционных положений о вхождении муниципальных органов власти в единую систему публичной власти, с другой — проводимая в стране масштабная работа по обеспечению повышения устойчивости экономики и социальной защищённости граждан в условиях внешнего давления требует слаженных и скоординированных действий всех уровней власти. У местного самоуправления здесь особая ответственность. Муниципальные органы власти, как самые близкие к людям, непосредственно решают жизненно важные вопросы — от обеспечения порядка в ЖКХ и благоустройства до развития инфраструктуры. Во многом от них зависит реализация государственных задач на местах. Поэтому очень важно, что местное самоуправление стало полноценным уровнем публичной власти, имеющим чётко определённую сферу компетенции, а также прочную финансовую базу, позволяющую эффективно выполнять свои задачи в интересах населения.

Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, «сегодня развитие местного самоуправления, повышение его эффективности, ресурсных, кадровых возможностей — наш безусловный приоритет»¹. Такой подход находится в русле конституционных принципов о единой системе публичной власти, которые уже получили развитие в федеральном законодательстве. В том числе в федеральных законах о Государственном Совете² и об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации³. Проект закона о местном самоуправлении дорабатывается, его подготовка к 2-му чтению входит в завершающую стадию⁴.

Законопроект был внесён в Государственную Думу 16 декабря 2021 года, принят в 1-м чтении 25 января 2022 года. Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству предложил продлить срок представления поправок до 20 мая 2022 года. Рассмотрение законопроекта во 2-м чтении предположительно ожидается в июне. К настоящему времени документ прошёл масштабное общественное обсуждение, в том числе на площадке Совета Федерации. Свои предложения высказали и направили советы муниципальных образований из 45 субъектов Российской Федерации, 6 всероссийских и межрегиональных ассоциаций, свыше 150 муниципальных образований. Всего более 1 тыс. предложений по внесению изменений и дополнений в законопроект было направлено во Всероссийскую Ассоциацию развития местного самоуправления (далее — ВАРМСУ)⁵.

¹ Поздравление Президента Российской Федерации с Днём местного самоуправления. // Сайт ВАРМСУ, 21 апреля 2022 года.

² Федеральный закон от 8 декабря 2020 года № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

³ Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

⁴ Проект федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» внесён сенатором Российской Федерации А.А. Клишасом и депутатом Государственной Думы П.В. Крашенинниковым в Государственную Думу 16 декабря 2021 года.

⁵ Данный комментарий дал заместитель председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению С. Морозов.

В ответственный Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству поступило 47 поправок⁶.

По мнению экспертов, концептуально законопроект должен исходить из того, что **основная задача местного самоуправления — обеспечение комфортной жизни людей в населённых пунктах и неукоснительное решение местных вопросов.** Муниципалитеты должны наделяться тем объёмом полномочий, который они в состоянии эффективно реализовать⁷. А это предполагает **наличие достаточной финансово-экономической базы.**

1. Вместе с тем, несмотря на некоторое улучшение⁸, на нынешнем этапе положение большинства российских муниципалитетов всё ещё неблагоприятно. Средств местных бюджетов хватает лишь на исполнение текущих расходов⁹, а не на долгосрочное и устойчивое развитие территорий.

Так, по данным экспертов¹⁰, объём доходов местных бюджетов в процентах к ВВП страны постоянно сокращается: если в 1997 году данный объём составлял 10,9% к ВВП, то в 2019 году — всего 4,3%. По итогам 2020 года 58,2% общего объёма доходов местных бюджетов России аккумулировалось в бюджетах городских, муниципальных округов, 30,3% — в муниципальных районах. На бюджеты городских поселений приходилось 4,7%, на сельские поселения — 6,8% доходов. Как отмечает Минфин России, в сравнении с 2019 годом в объёме собственных доходов муниципальных образований доля собственных доходов городских округов (включая бюджеты городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения), а также муниципальных округов возросла на 2,8 п.п., а доли прочих видов муниципальных образований сократились (доля муниципальных районов — на 2,0 п.п., доля городских поселений — на 0,5 п.п., доля сельских поселений — на 0,3 п.п.)¹¹.

Такая ситуация во многом стала следствием того, что муниципалитеты, количество которых возросло практически в 2 раза¹², **не были обеспечены достаточными финансовыми средствами** и были вынуждены работать в условиях **кадровых и инфраструктурных ограничений.** Кроме того, за время действия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) **перечень вопросов местного значения постоянно расширялся:** для городских поселений количество вопросов местного значения возросло с **22 до 42,**

⁶ По информации председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению А. Диденко. // Сайт Государственной Думы, 22 апреля 2022 года.

⁷ Сайт ВАРМСУ, 18 февраля 2022 года.

⁸ Общий объём доходов местных бюджетов по сравнению с аналогичным периодом прошлого года вырос на 9,6% и составил 5 536 млрд рублей. По состоянию на 1 января 2021 года доходы местных бюджетов исполнены в объёме 5 049,6 млрд рублей.

⁹ Наибольший удельный вес в структуре расходов по состоянию на 1 января 2022 года занимают расходы на образование (47,9%), ЖКХ (12,8%), национальную экономику (12,4%). По сравнению с аналогичными показателями по состоянию на 1 января 2021 года произошёл рост расходов на национальную экономику (на 14,6%), ЖКХ (на 13%), образование (на 9,1%).

¹⁰ Ворошилов Н.В. Реформа местного самоуправления: тенденции и перспективы // Бюджет. 2020. № 12.

¹¹ Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год. Минфин России, 2021 год.

¹² На май 2005 года (согласно ч. 1 ст. 85 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны были до 1 марта 2005 года завершить наделение муниципальных образований соответствующим статусом и установить их границы) в Российской Федерации насчитывалось 24 079 муниципальных образований, в том числе 11 582 вновь образованных (преобразованных) в ходе реформы местного самоуправления. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 145/986-4 «О некоторых вопросах практики организации муниципальных выборов в ходе реформы местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2005. № 6.

для муниципальных районов — с **20 до 41**, для городских округов — с **27 до 48**. При этом закон позволяет расширять перечни вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 25, а внутригородского района — в пределах перечня вопросов местного значения городского округа¹³. Такая же ситуация сложилась и с **правами органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения**. С 2006 года количество прав, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, у поселений выросло с **7 до 17**, у муниципальных районов — с **5 до 17**, у городских (муниципальных) округов — с **7 до 20** позиций¹⁴. В отличие от установленного Федеральным законом № 131-ФЗ перечня вопросов местного значения, данный перечень не является исчерпывающим: в иных федеральных законах могут определяться (и определяются) также иные права органов местного самоуправления.

Так, федеральными законами предусмотрены, например, следующие права органов местного самоуправления: рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей, обращение в суды в защиту прав неопределённого круга потребителей (статья 44 Закона Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 «О защите прав потребителей»); принятие дополнительных мер по обеспечению чистыми продуктами питания, улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, пострадавших от воздействия радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (статья 26 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»); поддержка негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации и негосударственных музеев в России в различных формах (статья 24 Федерального закона от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»).

*По итогам экспертного анализа было выявлено, что **178** отраслевых федеральных законов содержат положения, определяющие **1766** полномочий и прав органов местного самоуправления. Из них **160** отраслевых федеральных законов содержат полномочия по решению вопросов местного значения, а **18** — полномочия и права за пределами вопросов местного значения¹⁵.*

Как отмечают эксперты¹⁶, расширение перечня вопросов местного значения и прав местных органов власти привело к явной **недостаточности финансовых средств** для полного и эффективного выполнения возложенных на данный уровень власти полномочий.

2. Специалисты констатируют значительный долг муниципальных образований. В 2021 году он достиг максимального значения — **387,6** млрд рублей¹⁷. Сейчас муниципальный долг несколько снизился и составил **376,6** млрд рублей. Кроме того, эксперты также отмечают более низкий темп прироста доходов местных бюджетов по сравнению с темпом прироста региональных доходов.

¹³ Такие виды муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, муниципальный округ, были закреплены в Федеральном законе № 131-ФЗ в период с 2014 по 2019 год.

¹⁴ Так, например, в конце 2020 года перечни прав всех вышеназванных муниципальных образований, кроме внутригородских районов, пополнились ещё 2 позициями: предоставление жилого помещения участковому уполномоченному и членам его семьи; оказание помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.

¹⁵ Резолюция федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации», 24 января 2022 года.

¹⁶ Салко И.В. Интересы местного самоуправления не должны остаться за кадром // Бюджет. 2021. № 9; Ворошилов Н.В. Реформа местного самоуправления: тенденции и перспективы // Бюджет. 2020. № 12.

¹⁷ Салко И.В. Указ соч.

По мнению специалистов, сегодня важно провести **ревизию государственной бюджетно-кредитной политики**¹⁸ в целях замещения коммерческих кредитов бюджетными, а также стимулирования муниципалитетов к применению долговых инструментов (муниципальных гарантий и муниципальных ценных бумаг), которые являются важными для экономического развития и реализации различных проектов¹⁹. Важно отметить, что в структуре муниципального долга наибольшую долю занимают кредиты кредитных организаций (около 58% от общего объёма долга). На долю бюджетных кредитов приходится порядка 35%. Сенаторы полагают, что по аналогии с регионами надо предусмотреть **преференции для муниципалитетов**, связанные с предоставлением реструктуризации бюджетных кредитов²⁰.

Например, по состоянию на 1 апреля 2022 года объём муниципального долга муниципального образования «Город Калуга» составлял 2 842,4 млн рублей (47,7% к общему объёму налоговых и неналоговых доходов местного бюджета на 2022 год) и состоял только из обязательств по кредитам кредитных организаций.

Таблица 1. Структура и динамика доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 2017–2020 годах

	2017	2018	2019	2020
Доходы бюджетов субъектов РФ, млрд руб.	10 755,0	12 390,0	13 568,0	14 901,0
Темп прироста доходов, % к прошлому году		+15,2	+9,5	+9,8
МБТ из федерального бюджета, млрд руб.	1702,0	2084,0	2451,0	3750,0
Доля МБТ в доходах бюджетов субъектов РФ, %	15,8	16,8	18,1	25,2
Доходы бюджетов МО, млрд руб.	3845,7	4245,7	4722,8	5049,6
Темп прироста доходов, % к прошлому году		+10,4	+11,2	+6,9
МБТ муниципальным бюджетам, млрд руб.	2451,5	2732,6	3114,7	3402,6
Доля МБТ в доходах МО, %	63,7	64,3	66,0	67,4

Особую озабоченность вызывает **высокий уровень зависимости бюджетов муниципальных образований от межбюджетных трансфертов**. Так, если в 2015 году в объёме доходов местных бюджетов доля межбюджетных трансфертов составляла **63,4%**,

¹⁸ Там же.

¹⁹ Так, наибольший объём муниципальных гарантий выдан муниципальными образованиями таких субъектов Российской Федерации, как Московская область (1,6 млрд рублей), Республика Саха (Якутия) (1,1 млрд рублей) и Ханты-Мансийский автономный округ (814 млн рублей). Существенное использование муниципальных ценных бумаг отмечено в следующих субъектах Российской Федерации: Новосибирская область (12,4 млрд рублей), Нижегородская область (5 млрд рублей), Красноярский край (3 млрд рублей), Томская область (2,7 млрд рублей), Краснодарский край (1,6 млрд рублей). // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. ВАРМСУ, 2021.

²⁰ Такое мнение высказал председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко, выступая на Всероссийском совещании на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» 21 апреля 2022 года.

то в 2019 году — **66%**. Это ещё раз подчёркивает актуальность вопроса финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Очевидно, что при обсуждении муниципальной нагрузки необходимо **более детально прорабатывать вопрос делегирования отдельных государственных полномочий субъектами Российской Федерации муниципалитетам**. Сегодня их рост представляется весьма значительным. При этом ряд делегированных регионам полномочий Российской Федерации могут передаваться ими далее на местный уровень. Это предусмотрено, например, федеральными законами: от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (статья 4), от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» (статья 9), от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» (статья 23.2), от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (статья 28²) и целым рядом других. Данный механизм крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций. Как отмечают специалисты, органам местного самоуправления зачастую передаются полномочия, требующие большего финансирования, чем предлагают регионы²¹.

Так, объём субвенций из региональных бюджетов для реализации переданных муниципальным образованиям полномочий в 2020 году составил более **1,6 трлн рублей**²². За последние 5 лет сумма субвенций увеличилась на **354,8** млрд рублей. Согласно данным Минфина России, в 2020 году **83** субъекта Российской Федерации (исключение составили города федерального значения Севастополь и Санкт-Петербург) делегировали ряд государственных полномочий на муниципальный уровень. Наибольшее число переданных на муниципальный уровень полномочий отмечено в **Пермском крае (20), Красноярском крае (17), в Республике Марий Эл (15)**. Состав делегируемых на муниципальный уровень региональных полномочий различен. Например, практически все субъекты Российской Федерации (в 2020 году — 79) передали на местный уровень полномочия по созданию комиссий по делам несовершеннолетних, по созданию административных комиссий в целях привлечения к административной ответственности. Осуществление деятельности по опеке и попечительству делегировали муниципалитетам **62** региона.

Закреплённый механизм перераспределения полномочий между муниципальными и региональными органами власти также нередко приводит к **изъятию с местного уровня доходных видов деятельности**. Так, к началу 2020 года законы о перераспределении полномочий действовали в **52** субъектах Российской Федерации, что затронуло более **4 тыс. (4 231)** муниципалитетов²³. В основном частично или полностью перераспределялись полномочия в области градостроительства и землепользования²⁴, территориального

²¹ Матулов Б.Н. Делегирование государственных социальных полномочий органам местного самоуправления: возможности и пределы // Государственная власть и местное самоуправление // 2020. № 4. Например, Законом Ярославской области от 16 декабря 2009 года № 70-з «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Ярославской области» (ред. от 2 июля 2021 года) органам местного самоуправления переданы многочисленные полномочия в трудовых отношениях, социальной помощи и социальном обслуживании многих категорий граждан, рекреации детей, опеки и попечительства, в сфере профилактики безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав, ЖКХ, транспорта, образования и здравоохранения.

²² Общий объём субвенций в 2020 году увеличился по отношению к 2019 году на 6,6% (или 101,8 млрд рублей) и составил 1 647,9 млрд рублей. // Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год. Минфин России, 2021 год.

²³ 20,3% от числа муниципалитетов, участников бюджетного процесса, в том числе 544 муниципальных района, 547 городских и 2 769 сельских поселений, 15 муниципальных и 354 городских округа, 2 городских округа с внутригородским делением.

²⁴ В 30 субъектах Российской Федерации.

планирования²⁵. Масштабные проекты, предусматривающие перераспределение значительного объёма полномочий, относящихся к разным сферам государственного управления, действуют в **Волгоградской, Липецкой, Московской, Новгородской, Орловской и Тюменской областях**, а также в **Приморском крае и Ненецком автономном округе**. При этом в **Московской и Орловской областях**, а также в **Ненецком автономном округе** у всех муниципалитетов одного вида в пределах одного субъекта Российской Федерации изымался один и тот же объём полномочий. В прочих субъектах Российской Федерации применены дифференцированные подходы, учитывающие оценку субъектом Российской Федерации целесообразности объединения ресурсов для эффективного решения отдельных вопросов в ограниченных локациях, а также способность муниципалитетов самостоятельно осуществлять закреплённые за ними полномочия. В настоящее время в законодательстве отсутствует норма о том, что такое перераспределение осуществляется по инициативе органов местного самоуправления или с их согласия. Лишь в некоторых региональных законах указывается, что мнение органов местного самоуправления учитывается в порядке, определённом правительством субъекта Российской Федерации²⁶.

Как полагают специалисты, исправить ситуацию позволит закрепление на федеральном уровне **порядка согласования с муниципальным сообществом**, например с советами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, **решений о перераспределении полномочий** между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также о **делегировании муниципалитетам отдельных государственных полномочий**²⁷. На региональном уровне можно было бы определить **критерии, допускающие возможность перераспределения полномочий органов местного самоуправления** по решению вопросов местного значения путём их временной передачи органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

Регионы также констатируют необходимость уточнения нормативно-правовой базы по делегированию региональных полномочий муниципальному образованию в части обязательного выделения средств субъектом Российской Федерации не только на обеспечение переданных полномочий, но и **на их администрирование**, то есть на сопутствующие расходы, которые муниципальное образование несёт в связи с необходимостью выплачивать заработную плату специалистам, работающим с этими полномочиями²⁸.

3. Местные налоги слабо влияют на наполняемость муниципальных бюджетов. Доля собственных доходов (налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов) за последние 5 лет не превышала **60%** (за исключением внутригородских территорий) от общего объёма доходов местных бюджетов²⁹.

²⁵ В 23 субъектах Российской Федерации.

²⁶ Например, Закон Московской области от 24 июля 2014 года № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области».

²⁷ Диденко А.Н. Эволюция местного самоуправления. Чего ожидать? // Муниципалитеты, 2018. № 5.

²⁸ По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» 21 апреля 2022 года.

²⁹ Ворошилов Н.В. Реформа местного самоуправления: тенденции и перспективы // Бюджет. 2020. № 12.

Большую часть собственных доходов местных бюджетов составляют отчисления от НДФЛ. В 2020 году они поступили в местные бюджеты в объёме **907,2 млрд рублей**, с ростом к 2019 году на 6,7% (или на 56,9 млрд рублей). Поступления от этого налога в 2021 году составили **988,9 млрд рублей**, или 63% в объёме налоговых доходов местных бюджетов (+9% к аналогичному показателю на 1 января 2021 года). А вот **местные налоги** (налог на имущество физических лиц и земельный налог) не стали значимым фактором в формировании бюджетов муниципалитетов. Так, в 2019 году доля первого налога в объёме собственных доходов³⁰ всех местных бюджетов страны составляла всего 3%, доля второго — 10,2%. Несмотря на то что в 2020 году произошло увеличение поступлений от местных налогов на 0,8%, с 212,4 млрд до 214,1 млрд рублей, доли указанных налогов в объёме собственных доходов местных бюджетов остались практически на прежнем уровне. Так, доля налога на имущество физических лиц составила 3,1%, а доля земельного налога даже уменьшилась и составила 9,7%³¹.

Таблица 2. Данные о поступлении местных налогов (налога на имущество и земельного налога) в местные бюджеты в разрезе видов муниципальных образований (млрд рублей)

Наименование ³²	Всего	ГО, МО	ГО с ВГД	ВГР	ВГМО	СП	ГП	МР
Всего по местным налогам	214,1	145,9	4,8	1,5	4,6	35,2	21,7	0,5
- земельный налог	161,4	106,5	3,6	0,8	3,9	29,9	16,3	0,5
<i>доля в структуре</i>	<i>100,0%</i>	<i>66,0%</i>	<i>2,2%</i>	<i>0,5%</i>	<i>2,4%</i>	<i>18,5%</i>	<i>10,1%</i>	<i>0,3%</i>
- налог на имущество физических лиц	52,7	39,4	1,2	0,8	0,7	5,3	5,3	0,0
<i>доля в структуре</i>	<i>100,0%</i>	<i>74,8%</i>	<i>2,3%</i>	<i>1,4%</i>	<i>1,4%</i>	<i>10,0%</i>	<i>10,1%</i>	<i>0,0%</i>

За последнее время местное самоуправление столкнулось с рядом серьёзных вызовов, что не могло не сказаться на его финансовой основе. Работа в период пандемии привела к росту выпадающих доходов местных бюджетов³³. Сегодня ситуацию усугубляют и **санкции в отношении Российской Федерации**, вводимые со стороны зарубежных государств. Как отмечают эксперты, даже несмотря на принимаемые на федеральном уровне меры, это может **негативно повлиять на состояние местных бюджетов**. Так, например, есть риск недополучения средств ввиду продления сроков уплаты налогов со среднего и малого бизнеса, которые платят единый сельскохозяйственный налог,

³⁰ Собственные доходы местных бюджетов включают налоговые и неналоговые доходы.

³¹ Расчёты основаны на данных Минфина России. // Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2020 год. Минфин России, 2021 год.

³² ГО — городские округа, МО — муниципальные округа, ГО с ВГД — городские округа с внутригородским делением, ВГР — внутригородские районы, ВГМО — внутригородские муниципальные образования городов федерального значения, СП — сельские поселения, ГП — городские поселения, МР — муниципальные районы.

³³ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. // ВАРМСУ, 2021. Согласно данным Минфина России, в 2020 году общий объём поступивших в местные бюджеты доходов составляет 5 049,6 млрд рублей, что выше уровня 2019 года на 6,9%, или на 326,8 млрд рублей. В то же время вырос на 6% (или на 284,1 млрд рублей) и общий объём расходов местных бюджетов, составивший 5 017,7 млрд рублей.

применяют упрощённую и патентную системы налогообложения³⁴. Более других могут пострадать муниципалитеты в тех субъектах Российской Федерации, где региональные власти передают часть своих налоговых поступлений в местные бюджеты. Болезненной для местных бюджетов мерой, особенно для сельских поселений, могут стать послабления по уплате земельного налога. Налоговые доходы их бюджетов на 50% формируются за счёт данного налога³⁵. В целях минимизации негативных последствий от санкций на федеральном уровне принимаются меры по поддержке местного самоуправления. Во-первых, по поручению Президента Российской Федерации, за некоторым исключением, в 2022 году вводится **мораторий на проверки в отношении не только бизнеса, но и органов местного самоуправления**, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2022 года № 448 внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». В соответствии с указанными изменениями вводится запрет на проведение проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (включая контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий). Например, на основании данного постановления Главным управлением ветеринарии Удмуртской Республики утверждён приказ об отмене плановых документальных проверок, включённых в План проведения плановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления на 2022 год.

Во-вторых, Совет Федерации одобрил закон, который, в частности, позволит **муниципалитетам получить кредит** для погашения своих долговых обязательств. Законом установлен предельный объём средств федерального бюджета, которые должны быть направлены в 2022 году на предоставление бюджетных кредитов, — **390,7 млрд рублей**³⁶. Кроме того, следует также отметить законы о горизонтальных кредитах³⁷ между муниципалитетами, о смягчении условий предоставления субсидий из региональных бюджетов местным бюджетам³⁸.

4. Вместе с тем данные меры носят больше антикризисный характер, для укрепления финансовой основы местного самоуправления необходимы меры системного характера. На первый план выходит **задача по системному наращиванию доходной базы муниципалитетов**. На заседаниях Совета по местному самоуправлению при Совете

³⁴ В период с 1 января по 31 декабря 2022 года субъектам Российской Федерации разрешили продлевать сроки уплаты некоторых налогов (Федеральный закон от 9 марта 2022 года № 52-ФЗ).

³⁵ Левина В. Как кризис в экономике и меры её поддержки повлияют на доходы местных бюджетов // Практика муниципального управления. № 4. 2022.

³⁶ Федеральный закон (законопроект № 98432-8) «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2022 году», одобрен на 524-м заседании Совета Федерации 26 апреля 2022 года.

³⁷ Федеральный закон от 9 ноября 2020 года № 364-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 2.1 Федерального закона «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году».

³⁸ По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» 21 апреля 2022 года.

Федерации неоднократно говорилось о необходимости **закрепления за местными бюджетами на долгосрочной основе дополнительных налоговых источников**, стимулирующих муниципалитеты к работе над собственной доходной базой. Это может стать действенным инструментом усиления **заинтересованности местных органов власти в расширении налогооблагаемой базы**.

На сегодняшний день федеральное законодательство позволяет субъектам Российской Федерации устанавливать дополнительные отчисления от сумм налоговых доходов. В 2020 году **80** регионов по 8 видам налогов и сборов установили дополнительные нормативы для местных бюджетов. Благодаря этому в бюджеты муниципалитетов поступило **222 млрд** рублей налоговых доходов. Больше всего региональных решений об установлении дополнительных нормативов было принято в отношении налога, взимаемого в связи с применением упрощённой системы налогообложения (далее — УСН) (**55** субъектов Российской Федерации), и налога на добычу прочих полезных ископаемых (**15** субъектов Российской Федерации). Однако только **13** регионов установили нормативы отчислений по налогу на имущество организаций, **4** региона — по налогу на прибыль организаций, **11** регионов — по транспортному налогу, **15** регионов — по налогу на добычу общераспространённых полезных ископаемых, **6** регионов — по налогу на игорный бизнес, **55** регионов — по налогу, взимаемому в связи с применением УСН, **8** регионов — по налогу на добычу прочих полезных ископаемых и **5** регионов — по отдельным акцизам от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты).

Представители Минфина России предлагают регионам активнее пользоваться данным механизмом. Однако ряд экспертов считают, что механизм закрепления налоговых отчислений в местные бюджеты будет более эффективен в случае, когда установлено **прямое федеральное регулирование отчислений в местные бюджеты**³⁹.

Среди мер, которые в настоящее время обсуждаются⁴⁰, можно назвать такие, как:

передача местным бюджетам налога на профессиональный доход⁴¹, который уплачивается самозанятыми гражданами⁴²;

зачисление поступлений от налога на добычу общераспространённых полезных ископаемых в местные бюджеты, что стало бы дополнительным финансовым источником для проведения мероприятий по рекультивации территорий их добычи⁴³;

передача местным бюджетам 1–1,5% ставки налога на прибыль организаций;

³⁹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. // ВАРМСУ, 2021.

⁴⁰ Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов (26 мая 2021 года); материалы Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» (21 апреля 2022 года); материалы конференции на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период» (23 ноября 2020 года).

⁴¹ Часть 2 статьи 2 Федерального закона № 422-ФЗ о применении эксперимента по введению НПД обязывает плательщика при уплате налога указывать субъект, на территории которого он трудится, и не предусматривает указание муниципалитета, где самозанятый ведёт деятельность. Поэтому зачисление средств от НПД в местные бюджеты не производится.

⁴² По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» 21 апреля 2022 года.

⁴³ Данная рекомендация содержится в Решении Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов (26 мая 2021 года).

изменение порядка зачисления НДФЛ с предусматриванием зачисления НДФЛ по месту жительства граждан;

закрепление за местными бюджетами дополнительных нормативов отчислений по налогам на совокупный доход (по налогу, взимаемому в связи с применением УСН);

увеличение размера норматива отчислений от платы за негативное воздействие на окружающую среду с 60 до 80%;

передача на местный уровень поступления транспортного налога в отношении физических лиц, на которых зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с обязательным зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды;

зачисление налога, взимаемого в связи с применением УСН, в том числе минимального налога, в бюджеты субъектов Российской Федерации — по нормативу 50%, в бюджеты городских округов — по нормативу 50%⁴⁴;

определение на федеральном уровне механизмов возмещения бюджетам муниципальных образований выпадающих доходов от предоставления льгот, устанавливаемых Налоговым кодексом Российской Федерации, по уплате местных налогов (определение принципа, согласно которому выделение компенсаций осуществляет тот уровень публичной власти, который устанавливает налоговые льготы)⁴⁵;

предоставление дополнительного объёма дотаций или нецелевых иных межбюджетных трансфертов городским округам — столицам субъектов Российской Федерации на выполнение функций административных центров⁴⁶;

предоставление муниципальным образованиям дотаций из федерального бюджета на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов в целях компенсации выпадающих доходов в результате установления на федеральном и региональном уровнях антикризисных мер поддержки населения и бизнеса в условиях санкций⁴⁷.

Важной проблемой реализации полномочий органов местного самоуправления является **отсутствие методик расчёта затрат на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления**. В результате бывает крайне сложно оценить реальный объём бюджетных средств, необходимых для исполнения полномочий, что ведёт к несбалансированности местных бюджетов. По мнению специалистов, следует рассмотреть вопрос о создании **автоматизированного реестра полномочий всех**

⁴⁴ С 2021 года отменена система налогообложения в виде единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности. Бюджетным кодексом субъектам Российской Федерации дано право устанавливать для городских округов единые и дифференцированные нормативы отчислений от УСН. Данные нормативы субъект Российской Федерации может изменить по своему усмотрению, что не позволяет планировать доходы городского бюджета на долгосрочные периоды. // По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» 21 апреля 2022 года.

⁴⁵ По материалам конференции на тему «Вопросы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления на среднесрочный период». Проведена 23 ноября 2020 года Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления совместно с Комиссией по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации.

⁴⁶ Данные виды городских округов наделены дополнительными финансовыми затратами, так как на их территории сосредоточены органы государственной власти субъекта Российской Федерации и территориальные органы федеральных органов власти, иные объекты регионального и федерального уровней, имеется соответствующая инфраструктура. // По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» 21 апреля 2022 года.

⁴⁷ По материалам Всероссийского совещания на тему «Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы» 21 апреля 2022 года.

уровней публичной власти⁴⁸, с присвоением индивидуального кода каждому полномочию. Это позволит распределять все расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в разрезе полномочий как на этапе формирования бюджетов, так и в процессе их исполнения на любую отчётную дату. Данная работа должна вестись одновременно с инвентаризацией полномочий органов местного самоуправления посредством устранения нечётких и неоднозначных формулировок, исключения дублирования полномочий между разными уровнями управления.

В сложившейся кризисной ситуации местные органы власти должны собственными усилиями укреплять доходную базу, в том числе сосредотачивать свои усилия на **поддержке малого и среднего бизнеса**, что позволит избежать ещё большего падения налоговых поступлений. Проведение разъяснительной работы с населением на сходах граждан и во время подомовых обходов; размещение актуальной информации об изменениях в бюджетном и налоговом законодательстве, в том числе о сроках уплаты налогов, на официальных сайтах органов местного самоуправления; содействие в заполнении налоговых документов и упрощение операций по уплате налогов также являются действенными формами работы, направленной на увеличение поступлений налоговых доходов. В ряде направлений деятельности органов местного самоуправления по повышению доходной части местных бюджетов можно отметить работу по расширению источников доходов за такие направления, как рекламное пространство, расширение сферы оказания дополнительных платных услуг муниципальными учреждениями, автоматизация администрирования доходов, оптимизация бюджетных расходов, снижение долговой нагрузки, ставшие особенно актуальными в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции⁴⁹.

Необходимо активнее **вовлекать гражданское общество в местное самоуправление**. Для этого имеются необходимые инструменты, такие как территориальное общественное самоуправление, сельские старосты. С 2020 года на федеральном уровне закреплён механизм реализации инициативных проектов, с помощью которых жители, бизнес участвуют в формировании комфортной среды и создании инфраструктуры своих районов, городов и сёл⁵⁰.

Для сохранения темпов развития институтов гражданского общества на местах нужна активная просветительская и популяризаторская работа по продвижению механизмов обратной связи при решении вопросов местного значения, в том числе посредством использования федеральных СМИ, интернет-ресурсов.

*Совет Федерации уделяет внимание вопросам реализации инициативных проектов. По инициативе сенаторов Российской Федерации был принят пакет законов⁵¹, который установил правовые основы **реализации инициативных проектов на муниципальном***

⁴⁸ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2020 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации. // ВАРМСУ. 2021.

⁴⁹ Сборник лучших муниципальных практик. Управление муниципальными финансами // Минфин. 2021.

⁵⁰ По данным Минюста России, в стране насчитывается около 35 тыс. ТОС, а сельские старосты работают в 29 тыс. населённых пунктов. По данным Центра инициативного бюджетирования НИФИ Минфина России, общее количество реализованных проектов инициативного бюджетирования в 2020 году увеличилось и составило 22 526 (в 2017 году — 15 942, в 2018 году — 18 859, в 2019 году — 21 841).

⁵¹ Федеральные законы от 20 июля 2020 года: № 236-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; № 219-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (законопроекты были внесены в Государственную Думу сенаторами Российской Федерации А.А. Турчаком, О.В. Мельниченко (в период исполнения полномочий сенатора Российской Федерации); депутатом Государственной Думы С.И. Неверовым).

уровне. В палате были проведены мероприятия, посвящённые данной теме⁵². На них было подчёркнуто особое значение развития организационного и правового обеспечения механизмов реализации инициативных проектов, предложены меры по их поддержке⁵³.

Необходимо также отметить и такие действенные механизмы привлечения федеральных средств на местный уровень, как **участие в конкурсах**. Например, во **Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика»**, который проводится с августа 2016 года. По решению Президента Российской Федерации его призовой фонд увеличен с 40 млн до 1 млрд рублей⁵⁴. Увеличилось также и количество призовых мест — с 30 до 50.

Данная тема поднималась на Совете по местному самоуправлению. По итогам заседания Правительству Российской Федерации было рекомендовано: рассмотреть вопрос о целесообразности дальнейшего совершенствования системы премирования победителей конкурса; возможность увеличения количества призовых мест в каждой номинации конкурса в целях стимулирования органов местного самоуправления к участию в конкурсе⁵⁵.

Расширены возможности участия малых городов и исторических поселений во **Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды** путём увеличения суммы на выплату грантов с 5 млрд до 10 млрд рублей. По словам Председателя Правительства Российской Федерации **М.В. Мишустина**, используя такие средства, победители смогут воплотить свои идеи в жизнь, что изменит облик многих населённых пунктов, обеспечит появление новых рабочих мест и в конечном счёте повысит качество жизни на этих территориях.

Исп.: Лукьянова Н.И., т. 8(495)697-76-40.

⁵² Заседание Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов», 26 мая 2021 года. «Круглый стол» на тему «О перспективах реализации инициативных проектов и иных практик непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов», 2 июля 2021 года.

⁵³ Так, например, Правительству Российской Федерации рекомендовано в рамках выработки концептуальных направлений развития местного самоуправления: проработать вопросы развития механизмов повышения долгосрочной финансовой устойчивости и самостоятельности бюджетов муниципальных образований; рассмотреть с учётом необходимости обеспечения финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований вопрос о мерах их поддержки, в том числе в части условий получения бюджетных кредитов, а также их реструктуризации (п. 3 Решения Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов», 26 мая 2021 года); рассмотреть вопрос о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации целевых межбюджетных трансфертов (грантов) в целях стимулирования развития инструментов реализации инициативных проектов, в том числе в целях разработки информационных систем (платформ) для цифровизации процедур выдвижения, отбора и реализации инициативных проектов (рекомендации «круглого стола» на тему «О перспективах реализации инициативных проектов и иных практик непосредственного участия граждан в решении приоритетных для жителей муниципального образования вопросов», 2 июля 2021 года).

⁵⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 октября 2021 года № 3075-р.

⁵⁵ Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации на тему «Опыт проведения и перспективы развития Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика». Совершенствование регулирования полномочий органов местного самоуправления», 29 апреля 2019 года.

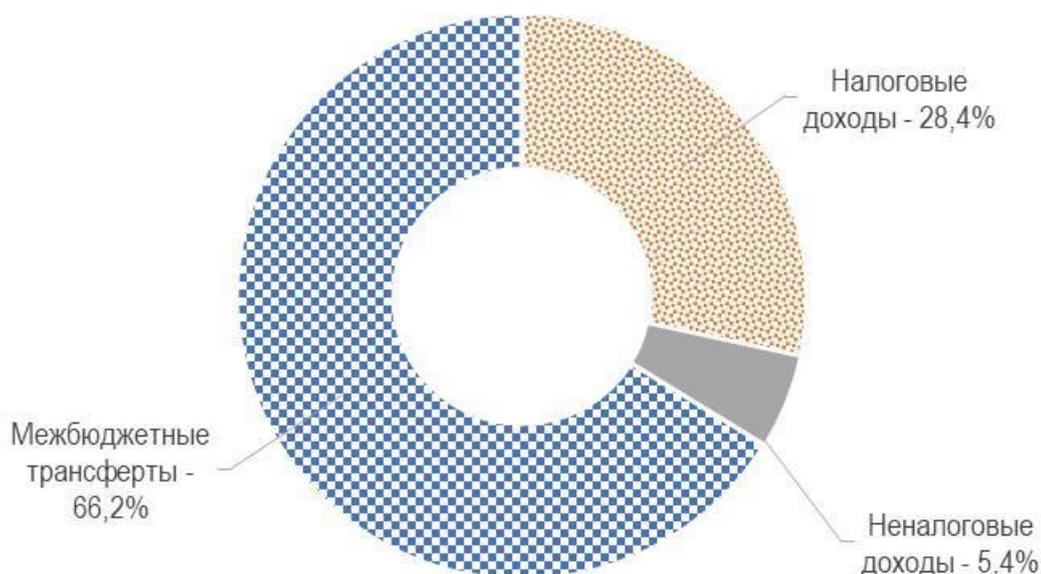
Анализ исполнения местных бюджетов⁵⁶

Анализ исполнения местных бюджетов на 1 января 2022 года показал, что **общий объём их доходов по сравнению с аналогичным периодом прошлого года вырос на 9,6% и составил 5 536 млрд рублей⁵⁷**. В структуре доходов местных бюджетов на долю налоговых доходов приходится 28,4% (на аналогичную дату прошлого года — 27,8%); неналоговых доходов — 5,4% (4,8%); межбюджетных трансфертов — 66,2% (67,4%).

Таким образом, **безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации остаются преобладающими в источниках доходов местных бюджетов**. При этом роль трансфертов в формировании доходов местных бюджетов в последние годы увеличивалась и лишь по итогам прошлого года немного снизилась. Так, в объёме доходов местных бюджетов на долю межбюджетных трансфертов в 2015 году приходилось 63,4%, в 2016 году — 63,4%, в 2017 году — 63,7%, в 2018 году — 64,5%, в 2019 году — 66%⁵⁸.

Объём межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (без учёта субвенций и других безвозмездных поступлений, в том числе возвратов остатков) по состоянию на 1 января 2022 года увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2020 года на 7,3% (или на 127,4 млрд рублей) и составил 1 880,1 млрд рублей.

Структура доходов местных бюджетов на 1 января 2022 года⁵⁹



⁵⁶ Подготовлено на основе материалов Минфина России: Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 1 января 2022 года.

⁵⁷ По состоянию на 1 января 2021 года доходы местных бюджетов исполнены в объёме 5 049,6 млрд рублей.

⁵⁸ По данным Минфина России.

⁵⁹ Рассчитано по данным Минфина России.

В объёме поступивших по состоянию на 1 января 2022 года в местные бюджеты межбюджетных трансфертов **субвенции** составили 1 784,3 млрд рублей (48,7%), **субсидии** — 950,2 млрд рублей (25,9%), **дотации** — 597,5 млрд рублей (16,3%), **иные межбюджетные трансферты** — 332,4 млрд рублей (9%). При этом положительную динамику продемонстрировали все виды межбюджетных трансфертов: субсидии (+4,5%), дотации (+9,7%), субвенции (+8,3%) и иные межбюджетные трансферты (+11,2%).

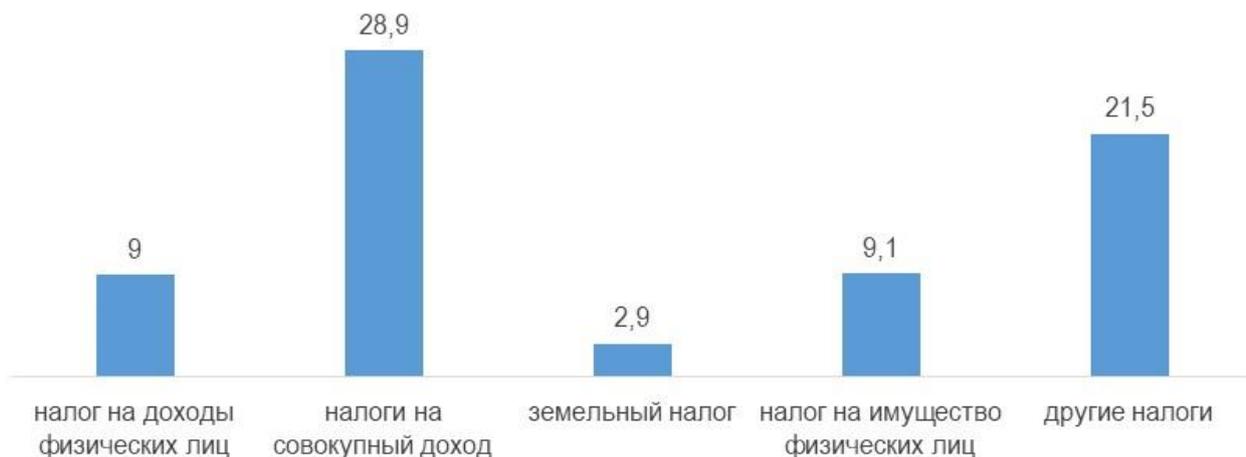
Основным бюджетобразующим налогом местных бюджетов остаётся федеральный налог на доходы физических лиц (НДФЛ), на администрирование которого органы местного самоуправления не могут оказывать какого-либо влияния. Поступления от этого налога по состоянию на 1 января 2022 года составили 988,9 млрд рублей, или 63% в объёме налоговых доходов местных бюджетов (+9% к аналогичному показателю на 1 января 2021 года). Поступление других основных налоговых доходов в местные бюджеты за 2021 год также увеличились (по налогам на совокупный доход — на 28,9%, по налогу при патентной системе налогообложения — в 3,8 раза, налогу на прибыль организаций — на 72,2% и единому сельскохозяйственному налогу — на 32,9%).

В структуре налоговых доходов местных бюджетов доля местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц) составляет 25,3%, доля в общем объёме доходов местных бюджетов — 7,2%.

Поступление основных налоговых доходов в местные бюджеты на 1 января 2021 года, на 1 января 2022 года, млрд рублей, и динамика поступления основных налоговых доходов в местные бюджеты, 2021 год к 2020 году, %⁶⁰



⁶⁰ По данным Минфина России.



Расходы местных бюджетов по итогам 2021 года увеличились на 9,2% относительно итогов 2020 года и составили 5 480 млрд рублей.

Наибольший удельный вес в структуре расходов по состоянию на 1 января 2022 года занимают расходы на образование (47,9%), ЖКХ (12,8%), национальную экономику (12,4%). По сравнению с аналогичными показателями по состоянию на 1 января 2021 года произошёл рост расходов на национальную экономику (на 14,6%), ЖКХ (на 13%), образование (на 9,1%).

По состоянию на 1 января 2022 года **общий объём доходов местных бюджетов превысил объём расходов местных бюджетов на 56 млрд рублей**. По состоянию на 1 января 2021 года доходы местных бюджетов превышали расходы на 31,9 млрд рублей. При этом в 60 субъектах Российской Федерации местные бюджеты исполнены с профицитом, который составил 67,3 млрд рублей, в 25 субъектах Российской Федерации — с дефицитом в сумме 11,3 млрд рублей.

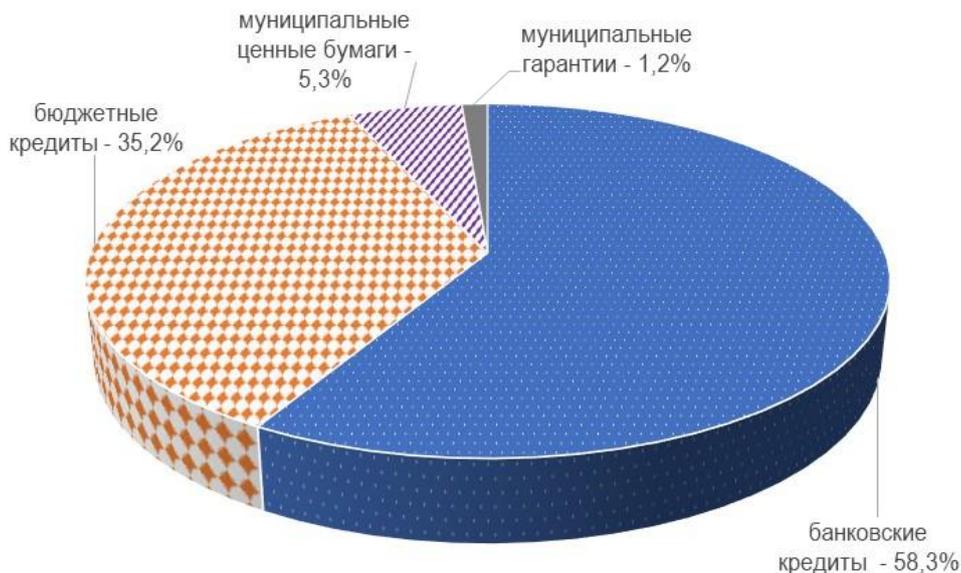
Объём муниципального долга по состоянию на 1 января 2022 года уменьшился по отношению к показателю на 1 января 2021 года на 2,8%, или на 10,6 млрд рублей, и составил **376,6 млрд рублей**. Муниципальный долг на 1 января 2022 года составлял 20,2% от объёма фактических налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов за 2021 год (1 868,7 млрд рублей), по состоянию на 1 января 2021 года аналогичная доля составляла 23,5%. Объём расходов муниципальных образований на обслуживание муниципального долга по состоянию на 1 января 2022 года составил 16,1 млрд рублей (0,3% от общего объёма расходов местных бюджетов).

В структуре долга муниципальных образований **наибольший удельный вес занимают банковские кредиты (58,3%)** и бюджетные кредиты (35,2%). На долю муниципальных ценных бумаг приходится 5,3%, муниципальных гарантий — 1,2%.

В целях укрепления доходной базы местным бюджетам за последние годы была передана часть поступлений от акцизов на нефтепродукты, от единого сельскохозяйственного налога, от патентной системы налогообложения. Помимо этого положениями Федерального закона № 244-ФЗ⁶¹ предусмотрено зачисление с 1 января 2013 года сумм денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов в бюджеты муниципальных образований, которыми приняты соответствующие муниципальные правовые акты, по нормативу 100%.

⁶¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Структура муниципального долга на 1 января 2022 года⁶²



Необходимо отметить продолжающийся рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. В 2020 году объём указанных средств вырос на 5,4% относительно показателя 2019 года и составил 302,9 млн рублей (по отношению к 2013 году объём средств самообложения вырос в 11,8 раза). При этом самообложение граждан применялось в 34 регионах. Вместе с тем в совокупности данные меры позволили увеличить доходную базу местных бюджетов всего лишь на 2-3%, что не решает вопрос о необходимом и достаточном финансовом обеспечении муниципалитетов⁶³.

В настоящее время в большинстве муниципальных образований в финансово-бюджетной сфере **сохраняется ряд проблем**: уровень финансовой обеспеченности зачастую не соответствует возложенным полномочиям; узкая доходная база муниципальных бюджетов и крайне ограниченные возможности влиять на её расширение; высокая зависимость от финансовой помощи из бюджетов вышестоящих уровней; высокий уровень коммерческой задолженности. В таких условиях актуальным становится решение вопроса о необходимом и достаточном финансовом обеспечении деятельности муниципальных образований по решению вопросов местного значения, которое должно позволять органам местного самоуправления формировать бюджеты развития.

Исп.: Семенов М.Д., т. 8(495)697-41-54.

⁶² По данным Минфина России.

⁶³ Отзыв Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению на Федеральный закон от 6 декабря 2021 года № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (законопроект № 1258295-7).

Информационные материалы Министерства финансов Российской Федерации

О проводимой работе и предложениях по преодолению существующих барьеров, препятствующих обеспечению сбалансированности местных бюджетов, в том числе о совершенствовании межбюджетного регулирования.

Вопросы долгосрочной финансовой устойчивости муниципальных образований и соответствия доходов их бюджетов объему расходных полномочий являются приоритетными, находятся на постоянном контроле у федеральных и региональных органов власти и определены в качестве задач в проекте указа Президента Российской Федерации по утверждению Основ развития местного самоуправления до 2030 года.

Необходимым условием реализации полномочий органов власти и местного самоуправления и инициативных проектов на всех уровнях управления является стабильная финансовая основа. На федеральном уровне созданы условия для стабильного исполнения местных бюджетов и решения вопросов местного значения и муниципальных полномочий: федеральным законодательством за органами местного самоуправления соответствующих видов муниципалитетов на постоянной основе закреплён перечень полномочий по решению вопросов местного значения; в налогово-бюджетном законодательстве за местными бюджетами закреплены на постоянной основе конкретные налоговые и неналоговые доходы.

Исходя из существенных социально-экономических различий регионов и муниципалитетов между собой, дифференциации бюджетной обеспеченности, при определении перечня налогов, подлежащих зачислению в местные бюджеты, учитывались такие принципы как равномерность размещения налоговой базы на территории региона, степень мобильности, взаимосвязь налогов с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения.

Основным бюджетообразующим налогом продолжает оставаться НДФЛ. Собственные доходы местных бюджетов изначально законодательно на треть обеспечены налоговыми источниками (НДФЛ, патент, ЕСХН, местные налоги). Они менее подвержены кризисным явлениям, что отразилось на параметрах исполнения местных бюджетов в 2020-2021 годах.

Этому есть объективные причины - другие федеральные налоги не обладают такой равномерностью, степенью мобильности, взаимосвязью с деятельностью органов местного самоуправления и населения. Налоговая база остальных федеральных налогов неравномерно размещена по регионам и муниципалитетам, т.е. возможности передачи налоговых поступлений местным бюджетам ограничены.

Экономический потенциал муниципальных образований характеризуется сильнейшей дифференциацией, что вызывает и дифференциацию налогового потенциала муниципалитетов, и их бюджетных возможностей. Доходы, связанные с деятельностью бизнеса (налог на прибыль, налог на имущество организаций, акцизы, НДС), являются источниками доходов региональных

бюджетов и федерального бюджета. Налогооблагаемая база их весьма неоднородна (с территорий 10 регионов собирается больше половины налога на прибыль, НДС, акцизов на табак). Следовательно, прямая передача дополнительных налоговых источников в местные бюджеты приведет не к сокращению, а к росту дифференциации регионов и муниципалитетов по уровню их бюджетной обеспеченности.

На федеральном уровне внесены изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации, направленные на:

1) установление особенности исполнения местных бюджетов и связанные с предотвращением влияния ухудшения геополитической и экономической ситуации, упрощающие использование бюджетных ассигнований, в том числе на противоковидные и противосанкционные мероприятия:

оперативное перераспределение средств через сводную бюджетную роспись местного бюджета (без внесения изменений в решение о местном бюджете), с превышением общего объема ранее утвержденных расходов; распределение (перераспределение) средств между муниципалитетами решением высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (не законом о региональном бюджете);

смягчение условий предоставления местным бюджетам субсидий и иных межбюджетных трансфертов (предоставляются без условий софинансирования из местного бюджета); снятие запрета на исполнение дотационными муниципалитетами расходных обязательств, не связанных с решением вопросов местного значения;

превышение размера дефицита местного бюджетов и объемов муниципального долга, установленных решением о бюджете, на сумму вышеуказанных мероприятий;

предоставление горизонтальных муниципальных бюджетных кредитов сроком до трех лет;

упрощение процедуры муниципальных закупок;

2) ускорение предоставления межбюджетных трансфертов в местные бюджеты, повышение прозрачности и стабильности их предоставления (неснижаемость критериев выравнивания и объемов дотаций местным бюджетам; распределение субсидий региональным законом о бюджете, за исключением конкурсных субсидий и субсидий из резервных фондов; заключение соглашений о предоставлении субсидий и иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам до 15 февраля текущего года; распределение субвенций из регионального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются федеральные средства, по единым методикам и порядкам; предоставление горизонтальных муниципальных кредитов и субсидий);

3) введение возможности установления регионами дифференцированных нормативов отчислений от УСН в местные бюджеты в связи с отменой ЕНВД с 2021 года;

4) принятие мер, направленных на снижение долговой нагрузки местных бюджетов.

О мерах по увеличению доходов местных бюджетов и стимулированию муниципальных образований к наращиванию собственного доходного потенциала.

В целях полного финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления собственных полномочий для регионов предоставлен широкий перечень мер межбюджетного регулирования, которые применяются регионами самостоятельно исходя из финансово-экономических, территориальных особенностей: выравнивается бюджетная обеспеченность муниципалитетов, предоставляются целевые межбюджетные трансферты на софинансирование решения вопросов местного значения, бюджетные кредиты, устанавливаются единые, дополнительные и дифференцированные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, и отдельных неналоговых доходов в местные бюджеты.

Результатом обоснованности такого подхода является стабильное исполнение местных бюджетов, как в 2020-2021 годах в условиях пандемии, так и в текущем году в условиях современной экономической ситуации.

На 1 апреля текущего года по сравнению с аналогичным периодом 2021 года рост доходов местных бюджетов составил в целом по Российской Федерации 12% (к «доковидному» показателю на 1 апреля 2019 года - 34%), собственных доходов - 15%, налоговых и неналоговых - 11%. За текущий период муниципалитеты получили больше доходов, чем в прошлом году, на 121 млрд рублей (за 2021 год по сравнению с 2020 годом - на 486 млрд рублей). Поступления от НДФЛ увеличились на 17% (+ 32,7 млрд рублей), патента – на 27%, налога на имущество физических лиц – на 8%. Увеличились безвозмездные поступления на 22% (в том числе дотаций - на 8%), субсидии – на 35%, иных межбюджетных трансфертов - на 22%).

Остатки средств местных бюджетов составили 165,4 млрд рублей, из них остатки целевых средств бюджетов – 23,4 млрд рублей, нецелевых - 142 млрд рублей. Местные бюджеты исполнены на 1 апреля т.г. с профицитом 59,6 млрд рублей.

Основным драйвером повышения доходной базы местных бюджетов должно служить развитие экономики муниципалитета и региона в целом, а значит увеличение существующего собственного налогового потенциала и источников для осуществления социально-значимых расходов. Муниципалитеты являются активными участниками реализации национальных проектов.

В 2022 году общий объем расходов местных бюджетов на реализацию национальных проектов составляет 575,1 млрд. рублей, что составляет практически треть региональных проектов, из них 94% являются межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Наибольший удельный вес расходов местных бюджетов в региональных проектах складывается в части национальных проектов: «Жилье и городская среда» – 44,5 %; «Образование» - 20,4 %, «Безопасные качественные дороги» - 14,7 %, «Демография» - 9,1 %, «Экология» - 6,5 %, «Культура» - 3,2 %. Наименьший удельный вес: «Туризм и индустрия гостеприимства» - 0,9 %;

«Здравоохранение» - 0,7 %; «Производительность труда» - 0,03 %; «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» - 0,02 %.

Показателен пример реализации региональных проектов по формированию комфортной городской среды в муниципальных образованиях, когда выбор конкретных проектов благоустройства осуществляется по результатам голосования граждан.

В целом же органы местного самоуправления принимают участие в 10 национальных проектах, не участвуют они только в Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, в национальном проекте «Наука» и национальном проекте «Международная кооперация и экспорт».

Вместе с тем, кассовое исполнение местных бюджетов в части расходов на реализацию региональных проектов несколько отстаёт от темпов исполнения региональных бюджетов: по состоянию на 9 апреля т.г. исполнение местных бюджетов составляет 47,8 млрд рублей, или 8,3% от предусмотренных бюджетных назначений (575,1 млрд рублей). Кассовое исполнение на аналогичную дату по бюджетам субъектов Российской Федерации – 14,5 %.

На федеральном уровне принимаются меры, связанные с устранением негативных последствий, вызванных удорожанием строительства инфраструктурных объектов, ростом стоимости строительных ресурсов, переносом сроков исполнения контрактов на 2022 и последующие годы.

Принято решение о направлении средств резервного фонда Правительства Российской Федерации в сумме 39,2 млрд рублей на увеличение капитальных вложений в объекты не только государственной собственности субъектов Российской Федерации, а также и муниципальной собственности.

В 2021-2025 годах субъектам Российской Федерации из федерального бюджета будет предоставлен 1 трлн рублей бюджетных кредитов на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов, в том числе – проектов комплексного развития территорий и развития инфраструктуры муниципальных образований (социальной, инженерной, жилищной, транспортной).

При этом до 2023 года регионам будут предоставлены бюджетные кредиты на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов в объеме до 500 млрд рублей на срок до 15 лет по ставке 3% годовых.

Текущая ситуация с исполнением консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации складывается благоприятной.

По сравнению с 1 апреля 2021 года рост налоговых и неналоговых доходов отмечается в 83 регионах, в целом по РФ рост на 31%, к «доковидному» показателю на 1 апреля 2019 года – на 53%, за текущий период регионы получили больше доходов, чем в прошлом году, на 938 млрд рублей, увеличились безвозмездные поступления из федерального бюджета на 10%. Остатки средств бюджетов составили 3,5 трлн рублей, с ростом с начала года на 48% (+1 141 млрд рублей). Более половины остатков размещено на депозитах в коммерческих банках (1,9 трлн рублей).

В этой связи регионы должны продолжать оказывать финансовую поддержку муниципалитетам, им необходимо более активно задействовать уже предусмотренные механизмы стимулирования муниципалитетов к наращиванию налогового (экономического) потенциала:

1) передавать нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты (применяется 82 регионами, из них по упрощенке - 59, по налогу на имущество организаций - 13, по налогу на прибыль - 4, по НДС - 15, по транспортному налогу - 11, по отдельным акцизам от подакцизных товаров (за исключением акцизов на нефтепродукты) - 4);

2) активнее закреплять нормативы от неналоговых доходов (штрафы, плату за негативное воздействие на окружающую среду, плату за пользование водными объектами в региональной собственности) - применяется в 26 регионах;

3) стимулировать муниципальные образования развивать доходную базу, предоставляя межбюджетные трансферты в объемах, дополнительно поступивших в региональные бюджеты доходов от реализуемых на территории муниципалитетов проектов (в 66 регионах предоставлялись);

4) реализовывать право регионов по установлению с 2021 года дифференцированных нормативов отчислений от упрощенки в местные бюджеты (дифференцированные нормативы установили 42 региона, размеры нормативов варьируются от 2% до 100%, поступления в 2021 году ожидаются в объеме 82,5 млрд. рублей, в том числе в городские округа 60,7 млрд. рублей, муниципальные районы - 21,8 млрд. рублей, что превышает объем выпадающих доходов местных бюджетов по ЕНВД (64,9 млрд. рублей в 2020 году).

О проводимой работе и предложениях по совершенствованию федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления, в том числе в части устранения избыточных и (или) обременительных требований к решению вопросов местного значения или исполнению органами местного самоуправления иных публичных функций.

Уточнение (конкретизация) разграничения полномочий органов местного самоуправления в настоящее время сохраняет свою актуальность, на федеральном уровне необходимо уточнить (конкретизировать) отдельные полномочия органов местного самоуправления, исключить дублирование полномочий, а также полномочия, несвойственные органам местного самоуправления.

Данная работа продолжается Минюстом России совместно с Минфином России, отраслевыми федеральными органами исполнительной власти в рамках реализации проекта Основ развития местного самоуправления до 2030 года. Соответствующие предложения по внесению изменений в федеральное законодательство в части уточнения разграничения полномочий были направлены Минфином России в Минюст России.

Вместе с тем, указанную работу необходимо скорректировать в связи с принятием 25 января 2022 года в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона

№ 40361-8 «Об общих принципах местного самоуправления в единой системе публичной власти», предусматривающего перераспределение основного объема высокозатратных полномочий органов местного самоуправления с муниципального на региональный уровень власти с правом их обратного перераспределения. Изменения могут привести к несбалансированности региональных бюджетов (в случае отсутствия такого решения).

С учетом установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее - БК) принципов разграничения полномочий и сбалансированности бюджетов, а также статьи 83 БК потребуется внесение изменений в БК в части перераспределения из местных бюджетов и закрепления за региональными бюджетами конкретных налоговых и неналоговых доходов, которые в соразмерном объеме позволят обеспечить выполнение регионам «новых» полномочий. Также потребуется введение в БК нового механизма межбюджетного регулирования, позволяющего субъекту Российской Федерации передавать обратно в местные бюджеты соответствующие налоговые и неналоговые доходные источники, соразмерные объему передаваемых полномочий.

В настоящее время органами государственной власти и авторами законопроекта рассматриваются различные варианты перераспределения полномочий между регионом и муниципалитетами в рамках подготовки проекта поправок к законопроекту ко второму чтению.

Конкретные предложения будут выработаны Минфином России после принятия законопроекта во втором чтении.

О выявленных лучших муниципальных практиках управления муниципальным имуществом и муниципальными финансами, стимулирования инвестиционной активности.

На федеральном уровне ежегодно проводится федеральный этап Всероссийского конкурса «Лучшая муниципальная практика» по номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами» (далее – номинация).

Правовым основанием для проведения конкурса является постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 815, ответственным исполнителем по вышеуказанной номинации – Минэкономразвития России. Минфином России оценивались участники конкурса в отношении сферы «Управление муниципальными финансами» данной номинации.

Форма заявок участников конкурса и методика оценки представленных заявок номинации утверждены приказом Минэкономразвития России от 20.07.2020 № 435 по согласованию с Минфином России.

При этом Минфином России оценивались конкурсные заявки по показателям, характеризующим качество управления бюджетными доходами и расходами; качество управления муниципальным долгом; качество бюджетного планирования и исполнения бюджета; кадровый состав финансового органа муниципального образования.

По решению Правительства Российской Федерации победителям конкурса присуждаются дипломы Правительства Российской Федерации и денежные премии, предоставляемые за счет средств федерального бюджета в форме дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации для последующего предоставления бюджетам муниципальных образований.

В 2021 году в номинации в 1 категории «городские округа, городские поселения» участвовали 132 муниципальных образования, во 2 категории «сельские поселения» - 60 муниципальных образований. Указанные муниципальные образования представляли 62 субъекта Российской Федерации. Кроме денежных премий применяются меры нематериального поощрения.

Первое место присуждено в 1 категории городу Череповец (Вологодской области), второго места – Дзержинску (Нижегородской области), третьего места – Чаплыгину (Липецкой области), четвертого места – Железноводску (Ставропольского края) и пятого места – Аткарку (Саратовской области); в 2 категории - Михайловскому сельскому поселению (Чувашской Республики), второго места – Ташлинскому сельсовету (Оренбургской области), третьего места – сельскому поселению Солнечный (Ханты-Мансийского автономного округа – Югры), четвертого места – Пригородному сельсовету (Оренбургской области) и пятого места – Мелиховскому сельскому поселению (Ростовской области).

В сфере «Управление муниципальными финансами» номинации стоит отметить муниципалитеты, показавшие хорошие результаты, не ставшие победителями конкурса, но практики которых в сфере управления муниципальными финансами стоит распространять. К таким городским округам относятся города Хабаровск (Хабаровского края), Орехово-Зуевский (Московской области), Курск (Курской области), Петровский (Ставропольского края) и муниципальный округ «Тазовский район» (Ямало-Ненецкого автономного округа); во второй категории - Переволоцкий поссовет (Оренбургской области), Красюковское и Боковское сельские поселения (Ростовской области), Махалинский сельсовет (Пензенской области) и Кирилловский сельсовет (Нижегородской области).

Практики победителей и отдельных участников конкурса могут служить хорошими примерами и наглядными пособиями для других муниципалитетов в деле повышения качества муниципальных финансов в сферах управления бюджетными доходами, расходами и муниципальным долгом; бюджетного планирования и исполнения бюджета; финансового планирования, учета и отчетности. Практики содержат перечень мер, принятых органами местного самоуправления по соответствующим направлениям.

К одним из основных мероприятий в представленных практиках в сфере управления муниципальными финансами можно отнести утверждение и реализацию планов мероприятий по мобилизации доходов; инвентаризацию и актуализацию сведений об объектах налогообложения; повышение эффективности бюджетных расходов и оптимизацию сети подведомственных учреждений; осуществление расходов в программном формате и проведение оценки эффективности муниципальных программ; введение механизмов

самообложения граждан и инициативного бюджетирования, территориального общественного самоуправления; оказание поддержки социально-ориентированным некоммерческим организациям; проведение взвешенной долговой политики, направленной на исключение или сдерживание роста муниципального долга, кредиторской задолженности, дефицита бюджета.

Практики вышеуказанных муниципальных образований включены в соответствующий сборник примеров лучшей муниципальной практики и размещены на официальном сайте Министерства финансов Российской Федерации.

Распространение муниципальных практик будет способствовать повышению эффективности управления муниципальными финансами, появлению (сохранению) долгосрочных, устойчивых позитивных изменений качества управления муниципальными финансами, содействовать достижению сбалансированности местных бюджетов, росту доходной базы и оптимизации бюджетных расходов, снижению долговой нагрузки в других муниципальных образованиях.

Предложения в проект итогового решения Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Предлагаем включить в проект итогового решения следующие положения:

Правительству Российской Федерации:

ускорить рассмотрение и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации разработанного Минфином России проекта федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», направленного на совершенствование межбюджетных отношений и создание финансовых стимулов для развития инфраструктуры в городских агломерациях, повышения их роли в качестве территорий опережающего развития и точек экономического роста (законопроект предусматривает заключение межрегиональных и межмуниципальных соглашений; вводит новый механизм межбюджетного регулирования - возможность установления регионами дифференцированных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в бюджеты городских округов и городских поселений – участников агломеративных соглашений).

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется:

продолжать оказывать финансовую поддержку муниципалитетам, более активно задействовать уже предусмотренные механизмы стимулирования муниципалитетов к наращиванию налогового (экономического) потенциала (передавать нормативы отчислений от налогов в местные бюджеты; активнее закреплять нормативы от неналоговых доходов; стимулировать муниципальные образования развивать доходную базу, предоставляя межбюджетные трансферты в объемах, дополнительно поступивших в региональные бюджеты доходов от реализуемых на территории муниципалитетов проектов;

реализовывать право регионов по установлению дифференцированных нормативов отчислений от УСН в местные бюджеты);

выстроить эффективный диалог между региональными и муниципальными органами власти, больше привлекать муниципалитеты к реализации национальных проектов, достижению национальных целей;

стимулировать местные органы власти, в том числе путем предоставления межбюджетных трансфертов, учитывать их роль в достижении результатов национальных проектов; повышать предсказуемость и своевременность доведения средств до местных бюджетов.

Органам местного самоуправления рекомендуется:

принимать собственные меры для повышения доходной базы местных бюджетов: повышать эффективность администрирования доходов местных бюджетов; активизировать работу по выявлению потенциальных доходных источников бюджетов; развивать экономику территорий, привлекать инвестиции; внедрять на практике рекомендованные Минфином России меры по обеспечению ускоренного роста доходной базы.

Информационные материалы Министерства экономического развития Российской Федерации

О результатах работы по реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года в части формирования новых механизмов развития территорий

Пунктом 9 Плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (далее – План), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 3227-р предусмотрено мероприятие «Реализация нового механизма развития территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности в не менее 10 пилотных субъектах Российской Федерации, относящихся к субъектам Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития и (или) включенных в состав приоритетных геостратегических территорий».

В целях создания указанного нового механизма развития территорий Минэкономразвития России был разработан и письмом от 29 августа 2019 г. № 29005-МО/Д14и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Однако в соответствии с решением Председателя Правительства Российской Федерации Мишустина М.В. от 31 июля 2021 г. № ММ-П13-10473 и Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Трутнева Ю.П. (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № П13-44573) разработка указанного проекта федерального закона прекращена в связи с разработкой проектов федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» и «О внесении изменений в статьи 5 и 252 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

С учетом отсутствия возможности реализации нового механизма развития территорий в связи с принятием Правительством Российской Федерации решения о прекращении разработки акта, устанавливающего порядок применения такого механизма, Минэкономразвития России письмом от 16 декабря 2021 г. № 45020-СГ/Д14и направлен в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад с просьбой о снятии пункта 9 Плана с контроля.

Одновременно отмечаем, что в 2021 году сформирован пакет механизмов по организационно-финансовому обеспечению развития инфраструктуры субъектов Российской Федерации, включающий:

- предоставление инфраструктурных бюджетных кредитов на осуществление расходов инвестиционного характера, включая строительство (реконструкцию) объектов транспортной, инженерной, коммунальной, социальной, туристской инфраструктур, инвестиции в общественный транспорт, с учетом результатов проводимой ими ранее долговой политики;
- использование облигаций специализированных обществ проектного финансирования для целей финансирования строительства и (или) реконструкции объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, в том числе реализуемых при жилищном строительстве;
- реструктуризация долгов перед федеральным бюджетом в целях высвобождения средств на поддержку развития инфраструктуры, в частности объектов транспортной, инженерной, энергетической и коммунальной инфраструктуры, объектов инфраструктуры промышленных (промышленных) парков, промышленных технопарков, особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных научно-технологических центров, необходимых для реализации нового инвестиционного проекта.

О проводимой работе и предложениях по совершенствованию федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления, в том числе в части устранения избыточных и (или) обременительных требований к решению вопросов местного значения или исполнению органами местного самоуправления иных публичных функций

С 1 января 2022 года Минэкономразвития России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2021 г. № 1106 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» проводит оценку регулирующего воздействия в отношении разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов (далее – проекты актов), устанавливающих требования к осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органов местного самоуправления.

При подготовке Минэкономразвития России заключений об оценке регулирующего воздействия к рассмотрению проектов актов привлекаются профильные комиссии Государственного Совета Российской Федерации.

В I квартале 2022 года было рассмотрено 437 проектов актов, из них выявлено 60 проектов актов, устанавливающих требования к осуществлению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В отношении 13 проектов актов с учетом позиций профильных комиссий Государственного Совета Российской Федерации подготовлены отрицательные заключения об оценке регулирующего воздействия, содержащие вывод о наличии положений, способствующих возникновению дополнительных

расходов или снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Общий объем таких дополнительных расходов, выявленных в ходе оценки регулирующего воздействия, составил более 168 млрд рублей, при этом указанная сумма не учитывает объемы издержек, по которым федеральными органами исполнительной власти не представлены соответствующие расчеты или верифицируемые исходные данные для проведения таких расчетов.

В случае если на проект акта дано отрицательное заключение оценки регулирующего воздействия, содержащее вывод о наличии в проекте акта положений, способствующих возникновению дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, а также снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, то указанные проекты нормативных актов подлежат рассмотрению Правительственной комиссией по региональному развитию в Российской Федерации или ее президиумом (штабом) до внесения такого акта в Правительство Российской Федерации (до направления ведомственного акта на государственную регистрацию в Минюст России).

О лучших муниципальных практиках управления муниципальным имуществом и муниципальными финансами, стимулирования инвестиционной активности

Ежегодно в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2016 г. № 815 «О Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика» проводится Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика» (далее – конкурс) по 5 номинациям, отражающим практику организации муниципального управления и решение вопросов местного значения муниципальных образований, в том числе по номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами», координацию которой осуществляет Минэкономразвития России по согласованию с Минфином России.

Премирование муниципальных образований – победителей конкурса осуществляется посредством предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены указанные муниципальные образования, дотаций для их последующего перечисления в бюджеты муниципальных образований – победителей конкурса в соответствии с размерами присужденных им денежных премий.

Размеры денежных премий по каждой номинации конкурса в зависимости от занимаемого места составляют по I категории участников конкурса муниципальных, городских округов (городских округов с внутригородским делением) и городских поселений – от 10 млн. рублей до 50 млн. рублей, по II категории участников конкурса сельских поселений – от 3 млн. рублей до 20 млн. рублей.

Кроме того, победителям конкурса предусматривается присуждение дипломов Правительства Российской Федерации указанным муниципальным образованиям в качестве знака отличия за достигнутые результаты по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения.

В 2021 году по номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами» победителями конкурса стали:

по I категории:

1 место – Городской округ город Череповец Вологодской области,

2 место – Городской округ город Дзержинск Нижегородской области,

3 место – Городское поселение город Чаплыгин Чаплыгинского муниципального района Липецкой области,

4 место – Городской округ город-курорт Железноводск Ставропольского края,

5 место – Муниципальное образование город Аткарек Саратовской области;

по II категории:

1 место – Михайловское сельское поселение Цивильского Чувашской Республики,

2 место – Муниципальное образование Ташлинский сельсовет Ташлинского района Оренбургской области,

3 место – Сельское поселение Солнечный Сургутского муниципального района Ханты-Мансийского автономного округа-Югры,

4 место – Муниципальное образование Пригородный сельсовет Оренбургского района Оренбургской области,

5 место – Мелиховское сельское поселение Усть-Донецкого района Ростовской области.

Примеры лучших муниципальных практик победителей конкурса 2021 года по номинации «Муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами» включены в соответствующий сборник, который размещен на официальном сайте Минэкономразвития России в разделе «Департамент региональной политики» в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В сфере муниципальной экономической политики практики в основном направлены на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства, привлечение инвестиций, применение механизмов муниципально-частного партнерства и формирование системы стратегического управления.

Широкое отражение в практиках нашли вопросы обеспечения сбалансированности и роста доходной базы местных бюджетов, оптимизации бюджетных расходов, снижения долговой нагрузки, ставшие особенно актуальными в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции.

Распространенными формами работы по увеличению доходной части местных бюджетов остаются мероприятия, направленные на развитие и реализацию налогового и неналогового потенциала земельных ресурсов в форме инвентаризации и оформления прав на земельные участки, проведения

мониторинга договоров аренды, ведения реестров муниципальной собственности.

Проведение разъяснительной работы с населением на сходах граждан и во время подомовых обходов, размещение актуальной информации об изменениях в бюджетном и налоговом законодательстве, в том числе о сроках уплаты налогов, на официальных сайтах органов местного самоуправления, содействие в заполнении налоговых документов и упрощение операций по уплате налогов также являются действенными формами работы, направленной на увеличение поступлений налоговых доходов.

В ряде направлений деятельности органов местного самоуправления по повышению доходной части местных бюджетов можно отметить работу муниципальных образований по расширению источников доходов за счет не охваченных ранее направлений – таких как рекламное пространство, расширению сферы оказания дополнительных платных услуг муниципальными учреждениями, автоматизации администрирования доходов, анализу количества безработных граждан с целью оказания помощи в трудоустройстве, имущественную, информационную и консультационную поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, инвентаризацию налоговых льгот.

В части работы, направленной на повышение эффективности управления муниципальными финансами, в том числе бюджетными расходами, описания практик содержат мероприятия, проводимые в сфере улучшения организации бюджетного процесса и исполнения бюджета, в том числе:

- оптимизацию расходов на содержание органов местного самоуправления, в том числе в результате объединения поселений и слияния бюджетных учреждений;
- анализ эффективности энергозатрат и энергопотребления, заключения сервисных контрактов;
- организацию казначейской системы исполнения местных бюджетов и консолидации в бюджете средств муниципальных учреждений;
- формирование переходящих резервов (что особенно важно в кризисные периоды) и управления свободными остатками бюджетных средств на казначейских счетах;
- мониторинг оказания муниципальных услуг (работ) и оперативной переброски средств в случае приостановки оказания услуг и сокращения муниципального задания;
- формирование местных бюджетов по программно-целевому принципу и отказ от финансирования неэффективных программ;
- проведение совместных закупочных процедур;
- реализацию проектов поддержки местных инициатив граждан (инициативное бюджетирование).

Муниципальными образованиями также активно используется эффективный механизм привлечения инвестиций в виде муниципально-частного партнерства. Такой подход позволяет снизить бюджетные расходы муниципального образования на содержание объектов муниципальной собственности, переданной на условиях муниципально-частного партнерства.

Кроме того, в муниципальных образованиях реализуются практики инициативного бюджетирования, позволяющие обеспечить непосредственное участие граждан в определении приоритетных направлений расходования части местных бюджетов путем разработки и внесения в орган местного самоуправления проектов инициативного бюджетирования, направленных на решение местных проблем, имеющих наибольшую значимость для жителей муниципальных образований или их частей.

Информационные материалы Счетной палаты Российской Федерации

Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют согласованное взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

В развитие положений Конституции Российской Федерации разработан проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», определяющий новую модель организации и деятельности органов местного самоуправления.

Предлагаемые изменения направлены на укрепление финансовой основы деятельности органов местного самоуправления и помогут выстроить эффективную модель взаимодействия на всех уровнях власти в регионах. Законопроектом предлагается перейти к одноуровневой системе органов местного самоуправления, устанавливается единый перечень неотъемлемых полномочий органов местного самоуправления и перечень полномочий, которые могут быть перераспределены на региональном уровне, что позволит обеспечить индивидуальный подход к распределению полномочий в каждом регионе.

Вместе с тем передача органами государственной власти субъекта Российской Федерации ряда полномочий в сфере местного самоуправления, в том числе вопросов развития социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения, создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания, организации в

границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом потребует дополнительных расходов и может негативно сказаться на сбалансированности региональных бюджетов.

2. Основной вектор преобразований в части полномочий органов местного самоуправления должен быть направлен на решение ключевых задач, стоящих перед муниципалитетами на современном этапе, на преодоление финансовой необеспеченности муниципалитетов.

Так, в структуре доходов местных бюджетов по-прежнему основную долю занимают безвозмездные поступления.

В 2021 году в целом по Российской Федерации в общем объеме доходов местных бюджетов около 63 % приходилось на безвозмездные поступления (3 668,9 млрд рублей). По сравнению с 2020 годом объем безвозмездных поступлений увеличился на 8 %. Наибольшая доля безвозмездных поступлений наблюдалась в Северо-Кавказском федеральном округе (77,3 %) и Уральском федеральном округе (70,5 %).

В доход местных бюджетов в целом по Российской Федерации в 2021 году поступило 5 539,6 млрд рублей, или 98,9 % к утвержденному прогнозу.

Исполнение местных бюджетов по расходам в 2021 году составило 5 483,6 млрд рублей (94,5 % утвержденных бюджетных назначений), по сравнению с 2020 годом расходы местных бюджетов увеличились на 9,2 %.

Наибольший удельный вес в структуре расходов местных бюджетов составили расходы на образование – 47,9 %, здравоохранение (13,6 %), жилищно-коммунальное хозяйство (12,8 %), национальную экономику (12,4%).

Недостаточность ресурсного обеспечения муниципальных образований приводит к необеспеченным мандатам.

Так, в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации на «плечи» муниципальных образований полностью легло полномочие по обеспечению жильем малоимущих граждан.

По информации Росстата, в органах местного самоуправления на жилищном учете состоит 2,4 млн. малоимущих граждан, их очередность фактически не сокращается, численность в основном меняется в связи с утратой основания на обеспечение жильем и естественной убылью. Среди малоимущих граждан, состоящих на учете на улучшение жилищных условий в муниципальных образованиях, около 70 тысяч инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов.

Ежегодно жилищные условия малоимущих граждан улучшаются не более чем на 3 % от количества граждан, стоящих на очереди.

Аналогичная ситуация наблюдается с обеспечением жильем отдельных категорий граждан, постановка на учет которых осуществляется в муниципальных образованиях и полномочия по обеспечению жильем часто которых передаются на муниципальный уровень.

Например, очередность молодых семей на получение государственной поддержки по улучшению жилищных условий на 1 января 2022 года составляет 173,4 тысячи человек, детей-сирот 299,8 тысяч человек, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, - 174,8 тысяч человек.

Ежегодно наблюдается недостаток финансирования на мероприятия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан со стороны федерального бюджета. Например, по расчетам Минстроя России в 2022-2024 годах дополнительная потребность в средствах федерального бюджета на обеспечение жильем молодых семей составляет 146,5 млрд рублей, детей-сирот – 603 млрд рублей, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностям, - 670,2 млрд рублей.

При этом органы местного самоуправления не могут обеспечить граждан жильем ввиду отсутствия свободных жилых помещений в муниципальных жилых фондах, недостаточности доходного потенциала большинства муниципальных образований для строительства нового жилья.

Финансовая проблема также не позволяет муниципальным образованиям в полной мере реализовать мероприятия по предоставлению гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков для строительства жилья, обеспеченных необходимой инфраструктурой.

Решение вопроса комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры находится в компетенции органов местного самоуправления.

Отсутствие необходимого объема денежных средств не только на строительство самой инженерной инфраструктуры, но и на разработку проектно-сметной документации не позволяет многим муниципальным образованиям участвовать в федеральных и региональных государственных программах, в рамках которых предусмотрено софинансирование строительства инженерной инфраструктуры.

Например, в рамках подготовки паспорта федерального проекта «Чистая вода» потребность в строительстве и модернизации объектов водоснабжения для регионов составляла 25,8 тыс. единиц ориентировочной стоимостью 943,8 млрд рублей. Всего в рамках федерального проекта к 2024 году планируется построить и модернизировать около 2,2 тыс. объектов в 83 субъектах Российской Федерации. На достижение целей и задач планируется выделить 245 млн рублей, из них 147 млн рублей – средства федерального бюджета.

Аналогичная ситуация складывается со строительством объектов социальной инфраструктуры как в муниципальных образованиях, так и в целом в регионах.

Например, в ходе проведения контрольного мероприятия в Воронежской и Свердловской областях в 2021 году установлено, что для обеспечения населения, проживающего на территориях строящихся жилых застроек, в настоящее время в соответствии с нормативами необходимо строительство 8 школ, 16 детских садов и 3 поликлиник – в Воронежской области, 50 школ, 18 детских садов, 12 учреждений здравоохранения – в

Свердловской области. Общая потребность в указанных областях в дошкольных учреждениях в 2021 году составляла более 20 тысяч мест.

Суммарные объемы потребности для строительства указанных объектов составляют 13,9 и 115,5 млрд рублей соответственно.

3. Инвестиционному развитию территорий должно содействовать создание особых экономических зон (ОЭЗ), которые определяются Правительством Российской Федерации и на которых действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности.

Так, например, в Северо-Кавказском федеральном округе в целях развития туризма при государственной поддержке в 23,7 млрд рублей на территориях 9 муниципальных образований созданы 6 особых экономических зон туристического типа.

К сожалению, сегодня деятельность ОЭЗ не оказывает значительного влияния на экономику субъектов СКФО и муниципальных образований. Результативность деятельности также невысока. Например, резидентами ОЭЗ Северо-Кавказского федерального округа привлечено менее 10 % заявленного объема инвестиций, создано всего 770 рабочих мест, при этом при создании туристического кластера к 2018 году планировалось создание более 12 тысяч новых рабочих мест.

Счетной палатой Российской Федерации проведен сравнительный анализ динамики развития муниципальных образований с ТОР и (или) СПВ, существующих 5-6 лет¹.

В целом уровень социально-экономического развития большинства муниципальных образований ДФО вырос (среднее значение индекса по всем муниципальным образованиям увеличилось в 2013-2020 годах на 17,6 %).

Уровень социально-экономического развития муниципальных образований, в которых в настоящее время существуют режимы ТОР и СПВ,

¹ Счетной палатой Российской Федерации совместно с привлеченными экспертами Центра пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС проведен сравнительный анализ динамики развития муниципальных образований с ТОР и (или) СПВ, существующих 5-6 лет. Для указанных целей проведен расчет интегрального индекса, характеризующего изменение уровня социально-экономического развития муниципальных образований (далее – Индекс). В составе индекса учтены следующие направления оценки: уровень занятости, обеспеченность жильем, инвестиции в основной капитал, заработная плата и транспортная доступность.

в начале исследуемого периода (до их создания) был существенно различным. Режим ТОР устанавливался как в территориях с низким², так и сравнительно развитым уровнем социально-экономического развития³.

Рост Индекса в муниципальных образованиях, в которых действует режим тор, в среднем происходил на 5 % быстрее, чем в среднем по муниципальным образованиям без режима ТОР и (или) СПВ.

Быстрее других значения индекса росли в муниципальных образованиях, где одновременно функционировали режимы ТОР и СПВ (+50,2 % к темпам роста Индекса по сравнению с муниципальными образованиями без режимов ТОР и СПВ). Однако указанных территорий всего четыре – городские округа Петропавловск-Камчатский и Владивостокский, Надеждинский муниципальный район в Приморском крае и городской округ Большой Камень, из-за чего возможны случайные отклонения в связи со спецификой резидентов и расположения муниципальных образований в региональных центрах социально-экономического роста.

4. Сложные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления должны решаться в тесном взаимодействии с региональными органами государственной власти.

Например, в настоящее время на федеральном и региональном уровнях разрабатываются меры, направленные на решение проблем сбалансированности региональных бюджетов и исполнения ими в полной мере своих расходных полномочий, в том числе в условиях давления введенных санкций. При этом состояние региональных бюджетов напрямую зависит от возможности и объемов предоставления ими межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Анализ плановых показателей консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации⁴ свидетельствует, что за три прошедших

² Например, тор «Южная» в Томаринском городском округе Сахалинской области.

³ Например, тор «Надеждинская» в Надеждинском районе и Владивостокском городском округе.

месяца к снижению уже запланированы доходы в 45 регионах⁵ и расходы в 42 регионах⁶.

Минфином России предлагается увеличить объем дотаций на сбалансированность регионам на 90 млрд. рублей.

В текущих условиях на региональном и муниципальных уровнях стоят задачи по поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП), стабильности рынка труда, а также решению вопросов импортозамещения и обустройства логистических коридоров, обеспечению с учетом высокой инфляции социальной поддержки населения и обеспечению реализации сезонных работ – начало строительного сезона, посевной, туристического сезона.

В этой связи в субъектах Российской Федерации принимаются свои антикризисные меры, в том числе:

предоставление налоговых льгот для налогоплательщиков, отмена применения некоторых установленных обязательных требований для получения льгот по отдельным налогам, отсрочка по платежам по упрощенной системе налогообложения и земельному налогу;

отсрочка или освобождение субъектов МСП от арендной платы по договорам аренды имущества и земельных участков, находящихся в государственной собственности регионов;

предоставление грантов предпринимателям МСП, в том числе в туристской отрасли;

финансирование проектов в сфере импортозамещения;

содействие предприятиям, ориентированным на экспорт, в поиске новых логистических цепочек и заключении договоров на поставку продукции;

⁴ Оперативная информация Федерального казначейства по состоянию на 23 марта 2022 года.

⁵ Снижение плановых доходов более 10 % - в Республике Ингушетия, Камчатском крае, Вологодской, Магаданской, Сахалинской и Курской областях, г. Севастополе, Ненецком автономном округе, Чукотском автономном округе, Еврейской автономной области.

⁶ Снижение предусмотренных расходов более 10 % - в Удмуртской Республике, Республике Ингушетия, Камчатском крае, Магаданской области, Ненецком автономном округе, Еврейской автономной области, г. Севастополе.

поддержка предприятий регионов в сохранении рабочих мест и выплате зарплаты. Льготное кредитование микро- и малых предприятий, которые столкнулись со сложностями в выплате зарплаты, займы промышленным предприятиям для пополнения оборотных средств;

принятие программ по созданию дополнительных рабочих мест, программ профессионального обучения;

дополнительная поддержка семей с детьми.

5. В целях финансового обеспечения местных бюджетов целесообразно предложить Правительству Российской Федерации совместно с государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления:

- продолжить работу по инвентаризации полномочий органов местного самоуправления для обеспечения эффективного их функционирования в рамках единой системы публичной власти, после принятия федерального закона об общих принципах организации деятельности органов местного самоуправления создать автоматизированный реестр полномочий органов местного самоуправления;

- провести оценку расходов бюджетов, необходимых для исполнения в полном объеме расходных обязательств муниципальных образований, сформировать базовый пакет по финансированию полномочий органов местного самоуправления;

- установить сбалансированное соотношение объема расходных полномочий и бюджетной обеспеченности муниципалитетов, детально подойти к проработке источников финансирования полномочий органов местного самоуправления и формированию модельного бюджета муниципальных образований;

- принять меры, направленные на реструктуризацию задолженности муниципалитетов;

- осуществлять мониторинг достаточности и полноты финансового обеспечения реализации национальных и федеральных проектов,

государственных и муниципальных программ, при этом определять уровни софинансирования расходных обязательств муниципальных образований с учетом различных возможностей местных бюджетов и их особенностей, а также рассмотреть возможность объединения финансовых ресурсов из бюджетов различного уровня для совместного решения задач.



Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека)

ИНФОДОСЬЕ

Заседание Совета по местному самоуправлению
при Совете Федерации

Актуальные вопросы финансового обеспечения реализации полномочий органов местного самоуправления

по информационно-библиографическим ресурсам
Управления библиотечных фондов
(Парламентской библиотеки)



Москва,
апрель 2022

СОДЕРЖАНИЕ*

Часть 1. Публикации в журналах и интернет-ресурсах

Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации (выступление председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко на Федеральных экспертных слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 24 января 2022 г.)	3
Левина В.В. Региональные трансферты местным бюджетам: новый порядок распределения с 2022 года	6
Саблин Д.А. Проблемы финансирования местного самоуправления в Российской Федерации	8
Нараева А. Муниципалитеты просят добавить себе гарантированных полномочий	12
Уваров А.А. О динамике компетенционных возможностей местного самоуправления в России	13
Дитятковский М.Ю. Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах	18
Пузанов А.С., Попов Р.А. Муниципалитеты и национальные проекты: проблемы реализации	26
Часть 2. Статистическая информация	31
Часть 3. Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах и интернет-ресурсах	33

Составители:

Поиск, анализ, отбор, систематизация материалов в ресурсах УБФ (ПБ), полнотекстовых базах данных, формирование библиографических списков, подготовка статистической информации, оформление инфодосье – А.М. Мелехов (консультант УБФ (ПБ)); подготовка электронной версии инфодосье, размещение на портале «Библиотечные и архивные ресурсы Государственной Думы» по адресу <http://parlib.duma.gov.ru/> - отдел ведения баз данных и государственной библиографии по официальным документам УБФ (ПБ).

Контакты: тел. 8(495)870-42-53; e-mail: parlib@duma.gov.ru

*В соответствии с законодательством Российской Федерации в части, касающейся соблюдения авторских прав, публикации, представленные в инфодосье, не предназначены для тиражирования, размещения в Интернет и распространения.

В материалах, использованных для подготовки инфодосье, сохранены оригинальные тексты источников опубликования.

Часть 1. Публикации в журналах и интернет-ресурсах

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Выступление председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко на Федеральных экспертных слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 24 января 2022 г.

<...>

Шевченко Андрей Анатольевич (председатель Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера):

- Спасибо, Игорь Викторович. Уважаемые коллеги, добрый день! Я хочу всех поприветствовать. В своем выступлении, уважаемые коллеги, я подробно остановлюсь на вопросах, касающихся системы полномочий органов местного самоуправления, которая предлагается новым законопроектом.

В связи с уходом поселенческого уровня, перехода к новой модели одноуровневой организации местного самоуправления, потребуется изменение конструкции изложения полномочий органов местной власти.

Коллеги, мы все знаем, как часто бывает, что на поселенческом уровне крайне мало ресурсов для выполнения своих полномочий. Из-за этого достаточно сложно, а порой и невозможно эффективно решать задачи в интересах граждан, проживающих на соответствующих территориях.

Предлагаемая проектом конструкция полномочий, так же как и другие меры проекта, направлена на выполнение главной цели и концептуальной идеи. Это на основе конституционных положений о единой системе публичной власти обеспечить эффективную работу органов местного самоуправления и органов государственной власти, как единого слаженного механизма.

При этом объединяются их усилия, консолидируются муниципальные ресурсы для решения задач в интересах населения. Подчеркну, что местное самоуправление ни в коей мере не утрачивает своей самостоятельности и продолжает обеспечивать в соответствии с Конституцией России самостоятельные решения населением вопросов местного значения.

В настоящее время Федеральным законом №131 закрепляются перечни вопросов местного значения для различных видов муниципальных образований.

При этом, помимо перечня вопросов местного значения, также предусмотрен отдельный перечень полномочий органов местного самоуправления по решению этих вопросов. В проекте предложена новая конструкция, существенно отличающаяся от ныне действующей.

Эта новая конструкция предусматривает только конкретные полномочия органов местного самоуправления. Проектом предлагается предусмотреть два перечня полномочий. Первый, общий для муниципальных образований всех трех видов, перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Он состоит из 27 пунктов. Эти полномочия преимущественно местного или как мы говорим локального характера, не требующие, как правило, привлечения значительных финансовых ресурсов. Например, утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, организация досуга и массового отдыха, мероприятий по работе с детьми и молодежью, обеспечение доступности медицинской помощи, развитие внутривортовых территорий.

Это новые полномочия, которые предлагаются проектом. Также в эту группу полномочий входят так называемые и отчуждаемые полномочия, которые закреплены за муниципальными

*Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации»: [выступление председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко на Федеральных экспертных слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 24 января 2022 г.] // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению - <http://komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2022). – Материалы приводятся выборочно в соответствии с предметно-тематической проблематикой инфодосье.

образованиями и сегодня. Это, например, принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений, издание муниципальных правовых актов, установление официальных символов муниципального образования, составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального образования, контроль за его исполнением, владение и пользование, распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов.

Во втором перечне содержатся полномочия, которые в целях обеспечения жизнедеятельности населения могут закрепляться за органами местного самоуправления законами субъекта Федерации. К ним отнесены ресурсоемкие полномочия, которые, как правило, связаны с реализацией на территории муниципального образования государственной политики в определенной сфере. Этот перечень содержит 28 пунктов, устанавливающих полномочия, которые сейчас в Федеральном законе №131 отнесены к вопросам местного значения муниципальных городских округов. К этой группе полномочий относятся в том числе организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведение.

Отмечу, что сегодня эти полномочия являются, пожалуй, одними из самых ресурсозатратных для муниципалитетов. Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения. Организация транспортного обслуживания населения. Разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной, социальной инфраструктуры. Организация строительства, содержание муниципального жилищного фонда.

Как видим, это комплексные затратные полномочия. С их реализацией может быть сподручнее справляться органам государственной власти регионов, ввиду больших ресурсов и возможностей. Проектом предлагается установить, что, если полномочия данной группы не отнесены законом субъекта Федерации к полномочиям органов местного самоуправления, то они используются органами государственной власти субъекта Федерации.

Отмечу, что и сегодня практика перераспределения полномочий и отнесение их к ведению органов исполнительной власти субъектов Федерации активно используется регионами. При этом перераспределяются, как правило, именно подобные ресурсоемкие полномочия.

Приведу некоторые примеры. По информации Министерства юстиции Российской Федерации, за 2020 год законами ряда субъектов Федерации частично или полностью перераспределены и отнесены к ведению органов исполнительной власти субъектов Федерации полномочия в области градостроительства и землепользования - 30 регионов, территориального планирования - 23 региона, электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведение - 19 регионов, наружная реклама - 11 регионов, транспортное обслуживание населения, перевозка пассажиров и багажа - 8 регионов, муниципального жилищного контроля и других полномочий в жилищной сфере - 5 регионов, дорожной деятельности - 5 регионов, торговля, общественное питание, бытового обслуживания - 3 региона, сферы ритуальных услуг - 3 региона.

С учетом этого логика проекта, в части разграничения полномочий, во многом основывается на уже имеющемся богатом практическом опыте. Предлагаемые положения проекта дают возможность обеспечить дифференцированный подход к организации исполнения полномочий с учетом реальных условий конкретных муниципалитетов и объективных особенностей территории.

Вместе с тем полагаю, что к этому вопросу и принятию соответствующего закона субъекта Федерации следует подходить очень внимательно и рационально. Нежелательна ситуация, при которой регионы будут повсеместно отправлять эти полномочия своими законами обратно органам местного самоуправления.

Полагаю, что такая передача будет уместна только в тех случаях, когда соответствующие муниципальные образования успешно справляются с реализацией соответствующих полномочий. То есть, когда имеется достаточное наполнение местного бюджета, соответствующие организационные, кадровые и иные возможности. Такая передача может быть уместна, например, для административных центров субъектов Федерации, других крупных городов. В обоснование приведу данные Минюста России о доходной части бюджетов ряда муниципальных образований.

Так, доходная часть бюджета городского округа Новосибирск за 2020 год составила 49 миллиардов рублей. Бюджет городского округа Екатеринбурга - 47 миллиардов. Бюджет городского округа Сургут - 30 миллиардов рублей. При этом доходная часть бюджета более чем 12 тысяч муниципалитетов, что составляет около 58% от числа муниципалитетов, участников бюджетного процесса, в 2020 году не превысила 10 миллионов рублей и у 295 муниципалитетов составила не более одного миллиона рублей.

Таким образом, мы видим, насколько высока дифференциация доходов местных бюджетов. В связи с этим полагаю, что также следует подумать над тем, что в дальнейшем, возможно, должны быть установлены какие-то критерии такой передачи полномочий.

Нужно, чтобы решение об их закреплении за органами местного самоуправления зависело не только от воли субъекта Федерации, но и было обосновано в том числе экономически. Также важно слышать мнение самих муниципалитетов об их готовности к таким полномочиям.

Проектом также предлагается в целом сохранить предусмотренный Федеральным законом №131-ФЗ для муниципальных городских округов перечень прав органов местного самоуправления. Такие, как создание условий для развития туризма, музеев, создание муниципальной пожарной охраны и другие.

Теперь я бы хотел обозначить ряд моментов, на которые, по мнению нашего Комитета, также следует обратить внимание. Первый, наиболее важный вопрос, это финансовое обеспечение реализации ресурсоемких полномочий. Для эффективной работы новой системы необходимы достаточные ресурсы.

Поэтому важным этапом реализации предлагаемых мер должны стать дальнейшие изменения бюджетного и налогового законодательства. Нужно будет провести большую работу по оценке стоимости полномочий и закрепить источники и механизмы их финансирования.

Подчеркну, что такая работа должна вестись в диалоге с субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Как я уже говорил, проект предусматривает, что в целях обеспечения жизнедеятельности населения законом субъекта Федерации за органами местного самоуправления могут закрепляться ресурсоемкие полномочия.

Полагаю целесообразно обсудить вопрос о возможности закрепления законом субъекта Федерации за муниципальными образованиями только части вопросов, в рамках одного полномочия из установленного перечня.

Например, если в рамках полномочий по созданию условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, необходимо закрепить за муниципалитетом только один вопрос, обеспечение жителей услугами торговли и бытового обслуживания.

Думаю, что на практике такие ситуации непременно будут возникать. Также хочу отметить, что в настоящее время во многих законах используется конструкция, разделяющая полномочия органов местного самоуправления и вопросы местного значения.

Поэтому вследствие введения новой системы полномочий, о которой я сказал, необходимо будет провести работу по корректировке отраслевых федеральных законов.

Уважаемые коллеги, уверен, что в целом предложенная проектом систем полномочий позволит обеспечить эффективную работу органов местного самоуправления и органов государственной власти, как единого слаженного механизма. Объединить их усилия для решения задач в интересах населения.

Отмечу, что сегодня это особенно актуально в таких сферах, как градостроительство и жилищно-коммунальное хозяйство, в том числе с учетом внедрения в эти сферы новых инструментов развития.

Например, ожидаю, что предлагаемые проектом меры позволят сделать более эффективным процесс реализации проекта комплексного развития территории, в том числе в части решения вопросов ликвидации на их территориях аварийного жилого фонда.

Кроме того, предложенные меры положительно скажутся на реализации национального проекта «Жилье и городская среда». Особенно тех его мероприятий, которые направлены на формирование комфортной городской среды.

При этом, по информации Минюста России, в реализацию данного проекта в наибольшей степени вовлечены именно муниципалитеты, участвует порядка 3,5 тысяч муниципальных образований.

Хочу отметить, что предлагаемая система должна заработать так, чтобы там, где это нужно, государственная власть региона брала на себя выполнение определенных функций. Для граждан ведь не столь важно, кто именно с формальной точки зрения будет решать вопросы обеспечения их жизнедеятельности, регион или муниципалитет.

Людам важно качество их решения. Полагаю, что именно при таком подходе всецело ориентированность на конструктивное совместное решение задач в интересах населения, конституционная концепция единой системы публичной власти будет реализована самым эффективным образом. <...>

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ МЕСТНЫМ БЮДЖЕТАМ: НОВЫЙ ПОРЯДОК РАСПРЕДЕЛЕНИЯ С 2022 ГОДА*

В.В. Левина, доктор экономических наук, профессор (Тульский государственный университет)

Сейчас местные бюджеты получают из региональных бюджетов трансферты в соответствии с правилами, установленными на уровне субъекта РФ. С 2022 года порядок распределения этих средств между местными бюджетами существенно изменится. Поправки к Бюджетному кодексу касаются целевых трансфертов и дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов.

Чем поправки к Бюджетному кодексу помогут местным властям

Законодатели установили для регионов сроки заключения соглашений с местными властями о предоставлении трансфертов различных видов. Также появятся сроки выделения этих средств. Если деньги не поступят вовремя, местные власти получат право требовать их из других источников. Например, из резервных фондов. Кроме того, законодатели определили допустимые объемы нераспределенных сумм, а также установили перечень иных межбюджетных трансфертов.

Изменения, о которых мы расскажем в этой статье, будут отражены в бюджетах регионов на 2022 год. Они повлияют на доходы местных бюджетов, формируемые за счет межбюджетных трансфертов, и практику взаимодействия региональных и местных властей.

Поправки позитивны для муниципалитетов. Благодаря единым срокам заключения соглашений трансферты будут доходить до муниципалитетов быстрее. Сейчас власти регионов часто затягивают процесс выделения денег местным бюджетам. В результате муниципалитеты получают финансы на те или иные нужды лишь в ноябре-декабре и освоить их уже не успевают. Иногда такая ситуация была связана даже не с нехваткой средств, а с избирательным подходом к разным муниципальным образованиям. Теперь распределение средств регламентировано законодательством, то есть выполнение таких норм обязательно для всех регионов.

Что изменится в распределении субсидий

Основные изменения в распределении субсидий связаны с ужесточением требований к соглашениям, заключаемым региональными властями с органами МСУ. Будьте готовы к подписанию таких соглашений сразу после принятия регионального бюджета в конце 2021 года и в начале следующего финансового года.

Соглашения как обязательный элемент получения субсидий местными властями появились в 2019 году. Их сроки, условия и формы устанавливались на уровне региона. С 2022 года форму соглашений, как и прежде, будут определять регионы. Если в софинансировании задействованы федеральные средства, то документация должна соответствовать Нормативным правовым актам Правительства.

Одним из важных изменений стали конкретные сроки, в которые должны быть заключены соглашения с местными властями - получателями субсидий. Ранее данный вопрос в федеральном законодательстве не регламентировался. Теперь такие соглашения будут заключаться до 15 февраля очередного финансового года. Исключение - соглашения о предоставлении субсидий, ассигнования на которые предусмотрены законом о поправках к бюджету субъекта РФ. Такие соглашения регион должен будет заключать не позднее 30 дней со дня вступления в силу этого закона.

В случае нарушения установленных сроков средства регионального бюджета, предусмотренные в текущем финансовом году на данные цели, будут направляться на увеличение бюджетных ассигнований резервного фонда. Эти средства можно будет направлять на оказание финансовой помощи местным бюджетам в размере субсидии, в отношении которой не заключено соглашение.

На какой срок регионы будут заключать соглашения с получателями субсидий

По новым правилам срок действия соглашений должен быть не меньше срока, на который регион выделяет субсидии. Ранее соглашения можно было заключить на более короткий срок.

Как изменится состав иных межбюджетных трансфертов

В новой редакции Бюджетного кодекса иные межбюджетные трансферты разделены на четыре группы.

* Левина В.В. Региональные трансферты местным бюджетам: новый порядок распределения с 2022 года / В.В. Левина // Практика муниципального управления. – 2021. – № 8. – С. 10-15

- Первая группа - трансферты, выделяемые на софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов МСУ по решению вопросов местного значения.

- Вторая группа - трансферты, выделяемые на софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов МСУ, не урегулированных федеральным и региональным законодательством.

- Третья группа - трансферты, которые органы МСУ получают из различных резервных фондов. Эти средства выделяются при необходимости профинансировать непредвиденные расходы. Например, на аварийно-восстановительные работы, мероприятия, связанные с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.

- Четвертая группа - трансферты, выделяемые в случаях, установленных региональными законами. Эти трансферты могут быть предусмотрены в любых законах субъекта РФ, кроме закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Раньше такие трансферты можно было предусмотреть непосредственно в законе о бюджете региона.

В конце 2021 года данные изменения будут внесены в региональное законодательство о регулировании межбюджетных отношений. Обратите внимание на изменения в данном документе в части распределения иных межбюджетных трансфертов местным бюджетам.

Раньше разделения на группы не было. Иные межбюджетные трансферты включали:

- дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов;
- иные дотации;
- стимулирующие трансферты;
- трансферты, выделяемые для ликвидации ЧС;
- трансферты, связанные с финансированием тех направлений, которые не охватывают субсидии.

Изменится ли объем иных межбюджетных трансфертов

По объему средств в 2022 году сохранятся те же ограничения, которые действуют сейчас. Максимальный уровень иных межбюджетных трансфертов в бюджете субъекта РФ будет составлять 15 процентов всех трансфертов за вычетом субвенций. Превышение данного уровня допускается для трех видов иных межбюджетных трансфертов.

1. Стимулирующие трансферты.
2. Трансферты, выделенные для ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций.
3. Трансферты федерального уровня местным бюджетам через региональные.

Как будут распределяться иные межбюджетные трансферты

Бюджетный кодекс в прежней редакции устанавливал только максимально возможный общий объем иных межбюджетных трансфертов. Правила предоставления данных трансфертов, условия и сроки их выделения, механизмы распределения средств регионы определяли сами.

С 2022 года регионы будут обязаны распределять иные межбюджетные трансферты между муниципальными образованиями в законе о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год и плановый период. Можно будет их распределять и в региональных НПА, принятых в соответствии с законом о бюджете до 15 февраля. Нераспределенными могут оставаться не более 5 процентов межбюджетных трансфертов каждого вида на ближайший год и не более 10 процентов - на плановый период.

Сейчас не распределенная регионами доля трансфертов существенно больше. Поэтому благодаря новым правилам, установленным на федеральном уровне, регионы будут распределять между муниципалитетами-получателями большие объемы средств заранее. Если получение иных трансфертов в соответствии с законом о бюджете региона предполагает заключение соглашения, то стороны должны подписать его до 15 февраля. Если же трансферты выделяются в течение года в соответствии с законом о внесении изменений в региональный бюджет, то у властей будет 30 дней, чтобы подписать такое соглашение.

Соглашения теперь будут подписываться на сроки не меньше, чем период предоставления трансфертов. Нарушение этого правила будет приводить к изъятию трансфертов и направлению их в резервные фонды. С 2022 года не предусмотрено повторное распределение между муниципалитетами субвенций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов, предоставление которых было осуществлено в отчетном и текущем финансовых годах. Сейчас такое распределение допускается в случае увеличения межбюджетных ассигнований.

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

*Д.А. Саблин, кандидат педагогических наук, доцент
(Оренбургский государственный университет)*

Статья посвящена актуальной проблеме вопроса финансовых и экономических основ местного самоуправления, ранее уже получавшей освещение в отечественной науке и литературе. Данный вопрос не только вызывает интерес у ученых, но и является актуальным в сфере практической деятельности. Несмотря на конституционное закрепление самостоятельности органов местного самоуправления, развитие этого принципа невозможно осуществлять в условиях недостаточной развитости финансирования местного самоуправления. В статье описывается ряд причин, которые затрудняют положение финансового обеспечения органов местного самоуправления, приводится их анализ и предлагается возможное разрешение для благополучного развития и продуктивной работы органов местного самоуправления в Российской Федерации. Указывается на то, что местные финансы являются наглядным показателем и примером того, насколько эффективна работа органов местного самоуправления, каков уровень благосостояния соответствующей муниципальной территории и населения, насколько эти органы самостоятельны в решении возложенных на них задач. На основе проведенного анализа делается вывод о том, что на современном этапе развития деятельности органов местного самоуправления имеется ряд проблем финансового характера, затрудняющих их полноценное функционирование.

Грамотное финансирование местного самоуправления имеет немаловажное значение для развития всей экономики страны в целом, ведь местные финансы оказывают влияние на социальное, экономическое развитие государства, защиту финансовой безопасности и благосостояния. Невзирая на установившуюся в России систему финансирования местных бюджетов, существует ряд назревших проблем, нуждающихся в специальном анализе и выработке эффективных и практических мер для их верного разрешения.

На данный момент утвердилось несколько вариантов определения термина «финансовая основа муниципального образования». Например, можно сказать, что финансовую основу органа местного самоуправления (далее – ОМСУ) составляет его бюджет, т. е. совокупность его финансовых средств. По нашему мнению, более обширным и точным будет являться толкование этого понятия, данное Н.В. Постовым, характеризующее основу финансовой составляющей ОМСУ как «совокупность регулируемых нормами права общественных отношений, складывающихся в связи с формированием и расходованием местных финансовых ресурсов, определением их структуры, осуществлением бюджетно-финансовой и финансово-кредитной деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления» [Постовой, 2015, 195].

Положения основного и высшего закона РФ позволяют сделать вывод о гарантированной финансовой самостоятельности муниципальных образований, а также о наличии у ОМСУ определенных финансовых прав, вытекающих из ст. 132 Конституции РФ. Невзирая на формальную самостоятельность ОМСУ, мы можем наблюдать наличие финансовой зависимости ОМСУ от органов государственной власти субъектов РФ. В качестве причины существующего положения можно назвать незаконченность этапа разделения полномочий, которые достались от местных советов народных депутатов на полномочия для разрешения вопросов местного назначения и некоторые государственные полномочия, которые были даны ОМСУ.

Подводя итог вышесказанному, можно сказать, что наиболее значимой является необходимость финансового обеспечения местного самоуправления для его полноценного существования и функционирования в экономической системе страны. Становится очевидным то, что нельзя необоснованно отделять друг от друга институты государственной власти и ОМСУ, ведь они должны взаимодополнять, сопровождать друг друга. Со стороны институтов государственной власти необходимы усовершенствование законодательства, рационализация организации территориальных зон, целесообразное распределение прав и обязанностей для достижения наибольшего удовлетворения интересов граждан. В то же время процесс

* Саблин Д.А. Проблемы финансирования местного самоуправления в Российской Федерации / Д.А. Саблин // Вопросы российского и международного права. – 2021. – Т. 11, № 2А. – С. 226-232

взаимодействия между государством и ОМСУ должен предполагать наличие двусторонней связи между ними. Как верно замечает Н.В. Симонова, «взаимодействие органов публичной власти – это процесс, направленный на установление закономерных связей между органами публичной власти на данной территории с целью выработки эффективного механизма совместных действий, необходимого для слаженного функционирования государства и населения» [Симонова, 2003, 16].

На сегодняшний день выделяется ряд проблем, являющихся препятствием для продуктивного функционирования системы местного самоуправления, к которым следует отнести:

- несоответствие размера полномочий ОМСУ имеющемуся в их распоряжении объему финансовой обеспеченности;
- несовершенство нормативно-правовых актов, относящихся к области регулирования отношений местного самоуправления;
- наличие слабой доходной базы;
- несбалансированность местного бюджета;
- недоработки в механизме взаимодействия ОМСУ с государственными органами.

Проанализируем данные проблемы более подробно и предложим возможные пути для их разрешения.

Проблема несоответствия размера полномочий ОМСУ имеющемуся в их распоряжении объему финансовой обеспеченности является одной из наиболее волнующих в сфере финансирования муниципальных образований. Данная проблема проявляется в том, что происходит расширение перечня вопросов (профилактика терроризма, возмещение убытков предприятий коммунального комплекса и др.), относящихся к компетенции муниципальных образований, а следовательно, увеличивается и объем их расходных статей. Решением данной проблемы послужат тщательный подход к вопросу о распределении прав и обязанностей в кругу различных уровней государственной власти и ОМСУ и, что не менее актуально, обладание ОМСУ правотворческой инициативой. Такого рода решение позволит создать определенную форму сотрудничества между институтом государственной власти и ОМСУ. Таким образом будет достигнут желательный уровень обеспечения правовой защиты интересов ОМСУ, который следует осуществлять посредством возможности выступления с предложениями о каких-либо изменениях и усовершенствованиях законов субъектов РФ для эффективной реализации финансовой деятельности ОМСУ. При наличии данной нежелательной тенденции органам государственной власти следует более внимательно регулировать сбалансированность финансовой обеспеченности местного самоуправления в условиях увеличения количества полномочий и обязанностей в деятельности муниципальных образований.

Также требует особого внимания проблема несовершенства нормативно-правовых актов, относящихся к области регулирования отношений местного самоуправления. Она находит свое отражение в наличии размытости правовых норм, разногласиях между принятыми правовыми актами в области местного самоуправления и базовым законодательством РФ, а также в факте существования правовых недочетов при процессе отграничения полномочий органов государственной власти от прав и обязанностей ОМСУ. К примеру, к проблеме финансирования могут быть отнесены вопросы, которые находятся в совместной компетенции органов государственной власти и ОМСУ. Какому государственному институту надлежит решать вопросы финансирования в условиях одновременной компетенции ОМСУ и органов государственной власти? Существование данного препятствия приводит к осознанию существенной необходимости устранения коллизий в законодательных нормах, касающихся вопросов деятельности муниципальных образований. Важно уделять внимание долгосрочности нормативных актов, что позволит осуществлять прогнозирование и грамотное планирование, к примеру, местного бюджета. Также хотелось бы отметить, что нормативная база ОМСУ должна являться прозрачной, доступной и понятной для населения, ведь это напрямую оказывает влияние на качество жизни муниципальных образований.

Решение проблемы наличия слабой доходной базы подразумевает увеличение доходной части местных бюджетов, что предполагает мобилизацию дополнительных источников доходов. Для того чтобы разрешить проблему доходной базы местных бюджетов, можно применить активация концессионных соглашений как одного из финансовых инструментов. Концессия представляет собой договор на сдачу в эксплуатацию недр и участков земли, предприятий, иных хозяйственных субъектов, которые принадлежат государству и муниципалитетам, на определенных условиях. Подобное финансовое решение будет являться экономически выгодным и для местных органов власти, и для арендаторов. Также поспособствовать

упрочнению доходной базы ОМСУ позволят различные целевые программы, приоритетом которых будет социальное и экономическое развитие, с учетом особенностей, важных направлений развития муниципальных образований и назревших проблем, требующих срочного разрешения.

Еще одним действенным инструментом в целях увеличения доходной части местных бюджетов может послужить разработка мер по привлечению неналоговых доходов, что позволит существенно повысить экономическую результативность экономики муниципальных образований. Для того чтобы привлечь дополнительные неналоговые поступления, можно применить следующие способы: индексацию размеров арендной платы за использование имущества; периодическую проверку земель, благодаря которой можно будет выявить те участки, которые не были обложены налогами; системный мониторинг результатов финансовой и хозяйственной работы производств. Также разрешить проблему слабой доходной базы можно при помощи фиксации за местными бюджетами нормативов отчислений, исходящих от федерального и регионального налогообложения на систематической и регулярной основе, которая имеет законодательное закрепление в ст. 58 Бюджетного кодекса РФ.

Преодолеть проблему несбалансированности местного бюджета можно на основе расширения собственной доходной базы при условиях ее укрепления и наличия факта самостоятельности. Для реализации этой цели необходимо учитывать налоговый потенциал определенной территории, наличие заинтересованности в его повышении при помощи проведения соответствующей налоговой инициативы.

Для эффективности развития финансового обеспечения местного самоуправления необходимо наличие некоей «обратной» связи, развивающейся между органами государственной власти и ОМСУ. Можно заключить, что необходима детальная проработка вопроса об их взаимодействии. Хотя местное самоуправление и находится, согласно законодательству РФ, в автономном состоянии, оно пребывает в неразрывной связи с государством. Считаем важным выдвинуть мнение Г.В. Скрипкина о том, что «местное самоуправление не может быть оторвано от государства, поскольку такой подход противоречит интересам как местного самоуправления, так и самого государства, а деятельность местного самоуправления немыслима без государственной поддержки и государственных гарантий» [Скрипкин, 2012, 36].

Одним из оптимальных решений проблемы взаимосвязи и сотрудничества между властью государственной и властью ОМСУ является вовлечение на законодательном уровне местного самоуправления в систему федеральной власти. Важно уточнить, что, в соответствии с изменениями от 1 июля 2020 г., новая редакция Конституции РФ в ч. 3 ст. 132 преодолевает существовавшие ранее противоречия в данном вопросе. Теперь ОМСУ и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в РФ. Таким образом происходят их совместная работа и взаимодействие в целях более результативного разрешения определенных вопросов и задач для удовлетворения интересов населения, которое проживает на определенной территории. Из вышесказанного следует, что необходимо нацеливание на достижение взаимопомощи и содействия, а не на отграничение ОМСУ от органов государственной власти.

Местные финансы являются наглядным показателем и примером того, насколько эффективна работа ОМСУ, каков уровень благосостояния соответствующей муниципальной территории и населения, насколько эти органы самостоятельны в решении возложенных на них задач. На основе осуществленного анализа можно сделать вывод о том, что на современном этапе развития деятельности ОМСУ имеется ряд проблем финансового характера, затрудняющих их полноценное функционирование. Происходит так называемое «сдерживание» реальной и эффективной работы муниципальных образований.

Совершенно очевидно, что должны произойти детализация и корректировка вопроса предметов ведения, переустройство и улучшение бюджетной и налоговой сферы, достижение необходимого уровня самостоятельности и уверенной работы ОМСУ. Следует обратить внимание на бюджетную обеспеченность муниципальных образований, которая должна не снижаться, а напротив, увеличиваться. Внушительность расширения задач, функций, стоящих перед ОМСУ, также предполагает увеличение финансовых ресурсов муниципальных образований Российской Федерации. Устойчивости местных бюджетов можно добиться не за счет частых изменений в законодательных актах, а принятием таких решений, которые будут иметь долгосрочный и стабильный характер.

Для каждой из проблемных ситуаций имеется рациональное решение, и некоторые из них (например, вопрос о взаимодействии государственной власти и власти ОМСУ) уже находят свое

регулирование в нормативно-правовой базе РФ. Дальнейшее внесение соответствующих корректив и решений позволят преодолеть переломные моменты финансовой и экономической основ местного самоуправления в Российской Федерации, должным образом совершенствовать инфраструктуру, развивать строительство собственных предприятий, быстро и оперативно преодолевать экономические спады и застои на муниципальных территориях.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.1998. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
3. Кузякин Ю.П., Кузякин С.В. Муниципальное право Российской Федерации. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2019. 406 с.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16.09.2003; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24.09.2003. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
5. Постовой Н.В. Муниципальное право России. М., 2015. 360 с.
6. Симонова Н.В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. Волгоград, 2003.
7. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. М., 2012. 176 с.
8. Соловьев В.В. Финансовая основа местного самоуправления в современном муниципальном праве Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 208 с.
9. Упоров И.В., Старков О.В. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юнити, 2015. 519 с.

МУНИЦИПАЛИТЕТЫ ПРОСЯТ ДОБАВИТЬ СЕБЕ ГАРАНТИРОВАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ*

Союз российских городов дал заключение на новый проект закона об МСУ

А. Нараева

31 января 2022 г. Союз российских городов подготовил заключение на проект нового закона о местном самоуправлении (МСУ), который был принят Госдумой в первом чтении 25 января 2022 г. У организации, которая объединяет руководителей российских муниципалитетов, возникли вопросы к полномочиям, которые достанутся МСУ после реформы. В заключении подчеркивается, что статья 32 проекта закона в обязательном порядке относит к «исключительной компетенции органов МСУ» лишь 27 полномочий, причем 18 из них касается обеспечения не жизни населения, а работы органов власти. Еще 28 полномочий могут передавать им регионы – в законопроекте прописано, что они «могут» закрепляться за органами МСУ.

Председатель экспертного совета Союза российских городов, член Общественной палаты России Андрей Максимов пояснил, что некоторые ключевые полномочия, связанные с градостроительством, транспортным обслуживанием, обслуживанием соцобъектов, ЖКХ, похоронным делом, переходят в «плавающий список», которые субъекты Федерации будут сами либо оставлять за собой, либо передавать муниципалитетам. «Статус списка [полномочий] новый, и механизм его функционирования пока не понятен», – отметил Максимов. Законопроект позволит избавить МСУ от несвойственных ему функций, говорит депутат Госдумы, член комитета по госстроительству Дмитрий Вяткин («Единая Россия»): решения об их передаче будут приниматься в зависимости от конкретного региона и возможностей муниципалитетов.

Перераспределение полномочий от регионов органам МСУ уже существует, отмечает президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления профессор Эмиль Маркварт: ранее это право было предоставлено субъектам Федерации. К примеру, Подмосковье своими законами забирало у муниципалитетов все полномочия по регулированию градостроительной деятельности, говорит он. Заключение Союза российских городов будет доработано с учетом поступающих предложений, после чего документ направят в федеральные органы власти, сказал «Ведомостям» Максимов: «В администрацию президента, в палаты парламента – Госдуму и Совет Федерации, во все те федеральные органы, которые могут повлиять на разработку и внесение поправок ко второму чтению».

Вяткин говорит, что все поступившие предложения будут внимательно рассмотрены Госдумой. Он не исключил, в частности, и уточнения перечня гарантированных МСУ полномочий, отметив, что этот вопрос наравне с другими будет прорабатываться ко второму чтению.

В заключении Союза российских городов говорится также, что в случае с закрепленным перечнем полномочий, связанных с «каждодневной жизнью людей», обнаруживается «значительный объем правовой неопределенности». К примеру, МСУ «вменено обеспечение доступности медицинской помощи», в то время как вся система амбулаторной и стационарной медицинской помощи давно была передана регионам. Передача таких полномочий на уровень МСУ позволит губернаторам избавиться от ответственности за состояние системы здравоохранения, опасается собеседник, близкий к руководству одного из регионов. По словам Вяткина, медпомощь остается обязанностью прежде всего субъектов Федерации. Муниципалитеты будут участвовать в обеспечении доступности этой медпомощи в той части, которую определит регион, говорит он, т. е. это совместная зона ответственности.

В законопроекте некоторые формулировки действительно вызывают сомнения, говорит депутат Госдумы, член комитета по МСУ Андрей Марков, но он «как раз исходит из того, что необеспеченных полномочий у МСУ быть не должно и это одна из целей реформы»: «Поэтому давать полномочия, не обеспеченные деньгами, никто не собирается. Надеюсь, что на практике так все и окажется».

*Нараева А. Муниципалитеты просят добавить себе гарантированных полномочий / А. Нараева // Сайт газеты «Ведомости», 1 февраля 2022 г. - <https://www.vedomosti.ru/> (дата обращения: 13.04.2022)

О ДИНАМИКЕ КОМПЕТЕНЦИОННЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ*

А.А. Уваров, доктор юридических наук, профессор

В статье проводится анализ компетенции местного самоуправления как института публичной власти, рассматриваются теоретические и практические аспекты компетенционных возможностей местного самоуправления. Установленные законодательством как государственные, так и собственные предметы ведения и полномочия далеко не всегда соответствуют природе и возможностям местного самоуправления. Различные конструкции передачи органам местного самоуправления государственных полномочий (наделение, перераспределение, инкорпорация, инициирование) создаются законодателем порой без учета возможных негативных факторов, возникающих при их реализации, при которых органы местного самоуправления вынуждены использовать свои собственные материальные и финансовые ресурсы в ущерб решению вопросов местного значения. В результате произвольного перераспределения полномочий органов местного самоуправления в пользу государственных органов субъектов РФ и коммерческих структур происходит потеря авторитета и значимости местного самоуправления. В статье предлагается усилить направление законодательного регулирования, связанное с внутренним перераспределением полномочий от органов местного самоуправления к населению, которое отвечает сущности самого местного самоуправления.

С вопросами ведения и полномочиями местного самоуправления связана его идентификация как самостоятельной формы публичной власти. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения является конституционным принципом, без которого немислимо существование самого этого института власти. Тем не менее в результате появления многочисленных законодательных конструкций, направленных на огосударствление местного самоуправления, оно начинает терять свою идентичность.

Что же представляет собой законодательный механизм закрепления компетенции местного самоуправления? Для начала рассмотрим понятийный аппарат исследуемых явлений. Так, Ю.А. Тихомиров относит к элементам компетенции: 1) нормативно установленные цели; 2) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; 3) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий <1>.

Согласно определениям, данным В.И. Фадеевым, закрепляемые нормами муниципального права предметы ведения местного самоуправления определяют те области жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция. Полномочия местного самоуправления - это закрепляемые нормами муниципального права за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, необходимые для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований <2>.

Среди предметов ведения местного самоуправления можно выделить:

1) вопросы местного значения (ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» <3> (далее - Закон № 131-ФЗ));

2) вопросы местного значения, устанавливаемые законами субъектов Российской Федерации (далее - субъекты РФ) для сельских поселений (ч. 3 ст. 14), для городских округов с внутригородским делением (ч. 3 ст. 16), для внутригородского района (ч. 2 ст. 16.2);

3) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, по которым органы местного самоуправления вправе принимать решения (ст. 14.1, 15.1, 16.1).

Большим разнообразием отличается порядок закрепления полномочий органов местного самоуправления:

1) полномочия по вопросам местного значения (ст. 17), в том числе исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления (ч. 10 ст. 35), и полномочия, которые не могут быть отнесены при перераспределении к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ (ч. 1.2 ст. 17);

2) полномочия по организации собственной деятельности (предусмотренные соответствующими регламентами, положениями, инструкциями и т.п.);

*Уваров А.А. О динамике компетенционных возможностей местного самоуправления в России / А.А. Уваров // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2021. - № 3. - С. 26-29

- 3) полномочия, передаваемые по соглашению между органами местного самоуправления отдельных поселений и муниципальных районов (ч. 4 ст. 15);
- 4) полномочия по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения (ст. 14.1, 15.1, 16.1);
- 5) делегированные государственные полномочия (глава 4);
- 6) перераспределенные полномочия согласно законам субъекта РФ (ч. 1.2 ст. 17);
- 7) инкорпорированные государственные полномочия <4>.

Напомним, что согласно ч. 3 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии <5>. К сожалению, на уровне законодательства Российской Федерации пока отсутствуют какие-либо другие четкие критерии, по которым можно было бы оценивать целесообразность закрепления или перераспределения каких-либо вопросов ведения или полномочий с участием государственных органов и органов местного самоуправления. Такое закрепление или перераспределение осуществляется, как правило, в одностороннем порядке императивным решением законодательного органа.

Как же изменяется в целом компетенция местного самоуправления и есть ли какие-либо в этом закономерности? Начнем с вопросов местного значения и соответствующих полномочий органов местного самоуправления. От полностью унифицированных в Федеральном законе от 29 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» законодатель перешел в Законе № 131-ФЗ к их разбивке на группы в соответствии с видами муниципальных образований (ст. 14, 15, 16, 16.2). Кроме того, была наконец-то осуществлена дифференциация вопросов местного значения сельских и городских поселений, поскольку объективно, исходя из инфраструктуры и образа жизнедеятельности населения, сельские поселения нуждались в более ограниченном круге вопросов местного значения. Как это неоднократно отмечалось в научной литературе, в перечень вопросов местного значения были необоснованно включены вопросы, имеющие явно государственный характер <6>. Так, изначально было понятно, что охрана общественного порядка, закрепленная в Законе № 131-ФЗ, как исключительный предмет ведения местного самоуправления, - это по своей природе чисто государственная функция, однако только сейчас, в результате президентской поправки к Конституции Российской Федерации, это положение в ч. 1 ст. 132 было исключено из вопросов местного значения <7>.

В отличие от широко распространенной ранее в отраслевом законодательстве инкорпорации, при которой государственные полномочия закрепляются за органами местного самоуправления под видом их собственных полномочий <8>, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями основано на более справедливых по отношению к местному самоуправлению условиях. В научной литературе вопросам наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления посвящено немало работ, в которых порой отмечается, что, несмотря на подробную регламентацию в главе 4 Закона № 131-ФЗ механизма делегирования государственных полномочий, на практике существует множество проблем, касающихся злоупотреблений органов государственной власти в ущерб и в нарушение прав местного самоуправления. При этом нарушения имеются как формальные (делегирование сразу нескольких полномочий или даже предметов ведения), так и содержательные (наделение без учета природы властных полномочий местного самоуправления, ущемление его финансовых и материальных прав <9>).

В настоящее время, в связи с введением в Закон № 131-ФЗ новых конструкций, связанных с правами субъекта РФ устанавливать вопросы местного значения, а также перераспределять государственные и муниципальные полномочия, возможности включения государственных компонентов в компетенцию органов местного самоуправления резко возросли, тем более что никаких препятствий, как и при делегировании государственных полномочий по объему и характеру закрепляемых (перераспределяемых) полномочий, федеральный законодатель в качестве гарантий местного самоуправления не установил.

Что касается факультативных, или - по-другому - иницированных, государственных полномочий по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона № 131-ФЗ), то, с одной стороны, законодатель дает органам местного самоуправления полную свободу действий по этим вопросам, а с другой - объективная необходимость их

решения на территории муниципальных образований не оставляет органам местного самоуправления какого-либо выбора, и они вынуждены из гуманистических соображений принимать на себя соответствующие социальные обязательства. Реализация ряда этих обязательств по созданию условий для социального обслуживания граждан, оказавшихся в сложном материально-экономическом, социальном положении, проявление заботы об отдельных категориях лиц в целях их социальной адаптации требуют порой мгновенной реакции и учета всей совокупности жизненных обстоятельств, что могут обеспечить максимально приближенные к гражданам органы местного самоуправления. В этой связи многие муниципальные образования создают на своих территориях муниципальные комплексные центры социального обслуживания населения, центры социальной помощи семье и детям, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних, социальные приюты для детей и подростков, дома ночного пребывания. Накопленный опыт позволяет муниципальным образованиям активно участвовать и в осуществлении деятельности по опеке и попечительству, используя специально закрепленное в Законе № 131-ФЗ для этого право <10>.

Механизм перераспределения государственных и муниципальных полномочий имеет свою предысторию. Перераспределение государственных полномочий органам местного самоуправления вряд ли чем-то принципиально должно отличаться от процедуры их наделения отдельными государственными полномочиями. Предметом более острых дискуссий был вопрос о перераспределении полномочий органов местного самоуправления в пользу государственных органов. Еще в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации (далее - Конституционный Суд РФ) от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» Конституционный Суд РФ обосновал запрет передачи органами местного самоуправления каких-либо собственных полномочий органам государственной власти <11>. Но уже в Законе № 131-ФЗ появляется механизм такого перераспределения полномочий, связанный либо со стихийными бедствиями, катастрофами и т.п., при которых не могут функционировать органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 75 Закона № 131-ФЗ), либо со случаями нарушения ими финансовых (бюджетных) обязательств (ч. 2 и 3 ст. 75). Положения о перераспределении муниципальных полномочий в пользу государственных органов субъектов РФ, предусмотренные ч. 1.2 ст. 17 Закона № 131-ФЗ, внесенные Законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2016 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), обусловлены уже целесообразностью и интересами субъекта РФ <12>.

Еще одно направление, которое связано с исключением из общих правил установления компетенции местного самоуправления, первоначально касалось городов федерального значения и особых территорий, где объективно преобладают государственные интересы и где, соответственно, компетенция местного самоуправления должна быть в этих интересах ограничена. Это относится к закрытым административно-территориальным образованиям (ст. 80 Закона № 131-ФЗ), наукоградам (ст. 81), приграничным территориям (ст. 82), районам Крайнего Севера (ст. 82.1). Затем такие исключения из общих правил стали носить экспериментальный характер и ограничивать компетенцию органов местного самоуправления уже в пользу коммерческих структур (ст. 82.2, 82.3, 82.4, 82.5). Убеждение в том, что соответствующие управляющие компании, представляющие интересы, в частности, инновационных и научно-технологических центров, будут лучше и эффективнее справляться с решением соответствующих вопросов местного значения, основано, видимо, на экономических расчетах <13>. Но почему-то не принимается во внимание то, что местное самоуправление - это публичная власть, главным субъектом которой является местное население, которое вправе потребовать отчета, привлечь к ответственности своих представителей за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей. Как может воздействовать местное население подобном случае на управляющую компанию, остается неясным. Конечно, можно скептически относиться к праву населения на его участие в решении вопросов местного значения и сетовать на то, что муниципальная демократия - это на самом деле сплошной формализм.

Очевидно, что предусмотренные главой 5 Закона № 131-ФЗ возможности по непосредственному осуществлению и участию населения в осуществлении местного самоуправления используются слабо. Между тем, как отмечает Е.С. Шугрина, «муниципальная власть по своей природе является властью самого местного сообщества, а субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти непосредственно и через органы

местного самоуправления выступает население муниципального образования» <14>. В этой связи представляется, что при регулировании круга хозяйственных, социальных, культурных и иных вопросов функционирования муниципальных образований законодателю следует имплицитно встраивать в соответствующий механизм правового регулирования те элементы, которые бы активизировали и гарантировали развитие реального местного самоуправления. Это имеет отношение к таким формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления, как сход граждан, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, собрания, конференции, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления, активность использования которых в муниципальном образовании служит своеобразным барометром благополучия и зрелости местного самоуправления <15>.

<1> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55 -56.

<2> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 1997. С. 246, 251 -252.

<3> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<4> Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 166-173.

<5> Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<6> Овчинников И.И. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирования на современном этапе муниципальной реформы // Российское государственное управление. 2014. № 1. С. 38-49. К таким вопросам относятся, например: организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне (п. 23 ч. 1 ст. 14), создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований (п. 24 ч. 1 ст. 14) и др.

<7> Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 2020. 16 марта.

<8> Надо сказать, что отдельные такие акты с инкорпорированными в компетенцию органов местного самоуправления государственными полномочиями сохранились до сих пор: регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями - физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями (ст. 303 Трудового кодекса Российской Федерации); перевод жилых помещений в нежилые, согласование переустройства и перепланировки жилых помещений (ст. 14 Жилищного кодекса Российской Федерации); обеспечение социальных прав переселенцев (п. 4 ст. 5, ст. 7, п. 1 ст. 12 Закона Российской Федерации от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах»); и др. См.: СПС «КонсультантПлюс».

<9> Так, если целью наделения государственными полномочиями выступает обеспечение мер финансовой поддержки какой-либо льготной категории населения, то в размер субвенции могут включаться только средства для такой поддержки, а расходы на осуществление организационно-обеспечительной, финансово-распорядительной и иной деятельности муниципальных служащих (или органа местного самоуправления в целом) не предусматриваются.

<10> Баженова О.И. К проблеме наделения муниципальных образований полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 65.

<11> Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

<12> В 2019 г. законы о перераспределении полномочий с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов РФ действовали в 51 субъекте РФ и затрагивали 4,5 тыс. муниципальных образований. Наиболее часто перераспределялись полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, полномочия в сферах архитектуры, градостроительства и территориального планирования, тепло-, газо- и водоснабжения территорий, природопользования, дорожной деятельности, транспортного обслуживания населения, торговли и рекламы. См.: Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. - начало 2019 г.). Мониторинг Минюста России. URL: http://131fz.ra№era.ru/uploads/files/2019/07/monitoring_msu_2018-2019.docx (дата обращения: 02.06.2021).

<13> Так, согласно ст. 12 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к компетенции управляющей компании относятся такие вопросы, как выдача разрешений

на строительство, организация предоставления транспортных услуг, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжение топливом, организация сбора, вывоза твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройства и озеленения, организация предоставления услуг связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания, досуга, предоставление разрешений на осуществление образовательной и медицинской деятельности; и др. См.: СЗ РФ. 2017. № 3 (часть 1). Ст. 4765.

<14> Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71-75.

<15> Уваров А.А. Микродемократические формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Местное право. 2014. № 5. С. 15-21.

Литература

1. Баженова О.И. К проблеме наделения муниципальных образований полномочиями в сфере социальной поддержки и социального обслуживания граждан / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 62-68.

2. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. // Москва: Проспект, 1997. 428 с.

3. Овчинников И.И. Компетенция местного самоуправления: проблемы оптимизации правового регулирования на современном этапе муниципальной реформы / И.И. Овчинников // Российское государственное управление. 2014. № 1. С. 38-49.

4. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. Москва: Юстицинформ, 2001. 355 с.

5. Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие / А.А. Уваров. // Москва: Норма: ИНФРА-М, 2017. 320 с.

6. Уваров А.А. Микродемократические формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления / А.А. Уваров // Местное право. 2014. № 5. С. 15 -21.

7. Шугрина Е.С. Кто осуществляет полномочия по решению вопросов местного значения, или Опять о перераспределении полномочий / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 71 -75.

РЕАЛИЗАЦИЯ ФАКУЛЬТАТИВНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ*

*М.Ю. Дитятковский, доктор юридических наук, доцент
(Омский государственный университет имени Ф.М. Достоевского)*

В статье затрагиваются проблемы реализации в городах права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. В частности, на данный момент вопрос о факультативных полномочиях органов местного самоуправления недостаточно изучен. В работе делается попытка определить роль права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в компетенции органов местного самоуправления; также автор исследует историю законодательного закрепления указанных полномочий. На основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также анализа работ ряда ученых автор классифицирует полномочия, осуществляемые органами и должностными лицами местного самоуправления, в зависимости от сфер, в пределах которых осуществляются данные полномочия. Приводится перечень особенностей реализации факультативных полномочий органов местного самоуправления.

В настоящее время вопросы компетенции органов местного самоуправления в городах остаются одними из самых злободневных. И если про вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которые осуществляются органами местного самоуправления, сказано достаточно много, то факультативные полномочия органов местного самоуправления, т.е. права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, остаются пока что за рамками предмета глубокого научного и практического исследования.

В соответствии со ст. 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 131) органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением (далее — города) имеют право на решение 16 вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Органы местного самоуправления городов вправе решать указанные вопросы, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

Исходя из указанных положений Закона № 131, попытаемся определить место права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в компетенции органов местного самоуправления, а также установить особенности реализации указанного права. Для этого сначала кратко рассмотрим историю появления термина «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения» в Законе № 131.

В первоначальной редакции ч. 2 ст. 16 Закона № 131, посвященной вопросам местного значения, содержалось лишь положение о том, что органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

Впервые упоминание об отдельных видах прав органов местного самоуправления городов на решение дополнительных вопросов местного значения появилось в Законе № 131 в связи с принятием Федерального закона от 31.12.2005 № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения

* Дитятковский М.Ю. Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах / М.Ю. Дитятковский // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14, Право. - 2021. - Т. 12, вып. 1. - С. 99-111

полномочий». Тогда ст. 16 Закона № 131 была дополнена ч. 1.1, которая предусматривала, что органы местного самоуправления городского округа имеют право на создание музеев.

Обращаем внимание на то, что указанные права органов местного самоуправления рассматривались как дополнительные вопросы местного значения, которые органы местного самоуправления могли решать по своему усмотрению при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств, поскольку положения об этом (ч. 1.1 и 2, упомянутые выше) были включены в ст. 16 Закона № 131 о вопросах местного значения городского округа.

Термин «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения» впервые появился в Законе № 131 только через год. Тогда Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием разграничения полномочий» Закон № 131 был дополнен ст. 14.1, 15.1, 16.1 о правах органов местного самоуправления отдельных видов муниципальных образований на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения соответствующих видов муниципальных образований. При этом ч. 1.1 и 2 были исключены из ст. 16 Закона № 131 о вопросах местного значения городского округа. Более того, в соответствии с ч. 2 ст. 16.1 Закона № 131 указанные права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, стали рассматриваться не как дополнительные вопросы местного значения, а как право органов местного самоуправления на участие в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131.

Как следует из пояснительной записки к проекту федерального закона, который стал впоследствии Федеральным законом от 29.12.2006 № 258-ФЗ, основной целью указанных нововведений явилось уточнение отдельных положений законодательных актов РФ в части разграничения полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления по итогам обобщения правоприменительной практики. Указанные изменения направлены на совершенствование положений, касающихся компетенции органов местного самоуправления. Доработан институт прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Вместе тем в Законе № 131 до настоящего времени так и не дано официального определения понятия «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения». Исходя из целей введения данного понятия в законодательство и его сути, можно сказать, что под правом органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, следует понимать меру возможного поведения органов местного самоуправления, реализуемую ими по своему усмотрению, по решению таких вопросов, которые по сути относятся к отдельным государственным полномочиям, официально не переданным им законом. Полагаем, законодатель фактически хотел снизить количество отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления через процедуру наделения законом в порядке ст. 19 Закона № 131, за счет расширения возможностей органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять отдельные государственные полномочия, используя собственные материальные ресурсы и финансовые средства без процедуры соответствующего наделения.

Первоначально ст. 16.1 Закона № 131 содержала перечень из 7 видов прав органов местного самоуправления городского округа на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения городского округа. В дальнейшем указанный перечень видов прав неоднократно изменялся и дополнялся федеральными законами. К настоящему времени ст. 16.1 Закона № 131 насчитывает уже 16 видов прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, причем не только городского округа, но и городского округа с внутригородским делением, и муниципального округа. Всего с 2006 по 2019 г. ст. 16.1 Закона № 131 менялась 20 раз, что явно говорит о нестабильности перечня прав органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, и непоследовательности федерального законодателя.

Вместе с тем только три вида прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, были исключены из ст. 16.1 Закона № 131. При этом два вида исключенных прав (осуществление финансирования капитального ремонта жилых домов, находившихся в муниципальной собственности до 01.03.2005; создание службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории городского округа первичной медико-санитарной помощи)

перекочевали с несколько измененными формулировками в ст. 16 Закона № 131 о вопросах местного значения городского округа в связи с изменениями отраслевого федерального законодательства (организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, осуществление иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством; создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа).

Право органов местного самоуправления на участие в организации и финансировании проведения на территории городского округа общественных работ для граждан, испытывающих трудности в поиске работы, а также временной занятости несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет перешло в еще более расширенном виде в ст. 7.2 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» об участии органов местного самоуправления в содействии занятости населения.

Не стоит забывать и о том, что согласно ч. 2 ст. 16.1 Закона № 131 органы местного самоуправления городов вправе не только осуществлять права, перечисленные в ч. 1 ст. 16.1, но и участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено иными федеральными законами (Дитятковский 2007, 98-102). Так, А.В.Мадьярова указывает: «Иными федеральными законами закреплены и иные полномочия органов местного самоуправления, при которых используется оборот «могут», «имеют право», «вправе» и т.п., — это позволяет утверждать, что в этих случаях предусматриваются дополнительные права органов местного самоуправления по участию в осуществлении государственных полномочий» (Мадьярова 2019).

Теперь попытаемся определить место права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в компетенции органов местного самоуправления.

Традиционно в науке конституционного и муниципального права компетенция органов местного самоуправления рассматривается через совокупность предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления (Тихомиров 2005, 55–56). При этом предметы ведения представляют собой определенные области общественных отношений, выступающих в качестве сфер деятельности соответствующих органов публичной власти, в которых они вправе и обязаны принимать юридически значимые решения, имеющие обязательный характер (Бялкина 2006, 111–112). Закон № 131 не дает определения общего понятия «предметы ведения местного самоуправления», которые по факту включают в себя три элемента:

- вопросы местного значения (ст. 14, 15, 16 Закона № 131);
- вопросы федерального и/или регионального значения, по которым органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями (ст. 19 Закона № 131);
- вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления; вопросы, при решении которых реализуется участие органов местного самоуправления в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона № 131).

На основании вышеизложенного органы местного самоуправления городов могут осуществлять реализацию права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в следующих трех формах:

- решать вопросы, указанные в ч. 1 ст. 16.1 Закона № 131;
- участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено другими федеральными законами, помимо Закона № 131;
- решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ.

Под полномочиями обычно понимают совокупность прав и обязанностей субъектов публичного права, под правом — меру возможного поведения, под обязанностью — меру должного поведения (Бялкина 2006, 272). В.И. Васильев отмечает: «В большинстве случаев они осуществляются в единстве, т.е. как право и одновременно как обязанность. Вместе с тем (и это вытекает из содержания ряда статей Закона № 131-ФЗ) права и обязанности субъектов местного

самоуправления могут не совпадать и реализовываться в качестве отдельных элементов их юрисдикции» (Васильев 2013, 53).

Полномочия, осуществляемые органами и должностными лицами местного самоуправления, можно классифицировать в зависимости от сфер, в пределах которых осуществляются указанные полномочия, а также степени их обязательности (Дитятковский 2007, 88). В связи с этим Т.М. Бялкина (Бялкина 2006, 277–278), С.Б. Нанба (Нанба 2010), Е.В. Белоусова (Белоусова 2013) и другие авторы подразделяют полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления на три группы:

— полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, или так называемые собственные обязательные полномочия органов местного самоуправления, которые признаются за ними государством и которые органы местного самоуправления обязаны осуществлять (ст. 17 Закона № 131, отраслевые федеральные законы);

— отдельные государственные полномочия, которыми органы местного самоуправления наделены либо могут наделяться законом, или так называемые переданные обязательные полномочия (ст. 19 Закона № 131, отраслевые федеральные законы);

— полномочия при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, иные государственные полномочия, в осуществлении которых органы местного самоуправления могут принимать участие без соблюдения процедуры соответствующего наделения, а также полномочия по решению иных вопросов, не отнесенных к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенных из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, или так называемые собственные факультативные полномочия органов местного самоуправления, которые реализуются указанными органами по своему усмотрению (ст. 14.1, 15.1, 16.1, 20 Закона № 131).

Вместе с тем при реализации права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, можно выделить следующие характерные особенности.

Во-первых, формулировка ч. 2 ст. 16.1 Закона № 131 предусматривает, что органы местного самоуправления городов вправе решать вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, и участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131), если это участие предусмотрено федеральными законами. Таким образом, права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, по своей сути являются производными от отдельных государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления.

Поэтому возникает разумный вопрос: а можно ли называть собственными полномочия при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения? Ведь на самом деле это изначально государственные полномочия, пусть и не переданные органам местного самоуправления официально.

В связи с этим ч. 4 ст. 20 Закона № 131 предусмотрено, что федеральные законы, закрепляющие право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, могут содержать положения, предусматривающие:

— порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия; согласование подобного участия необходимо в целях обеспечения координации и согласованности действий органов государственной власти, осуществляющих указанные государственные полномочия, и органов местного самоуправления, принимающих участие в осуществлении указанных полномочий. Вместе с тем примеры правового регулирования порядка согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении не переданных государственных полномочий в настоящее время в федеральных законах, как правило, отсутствуют; особенности участия органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий предусмотрены отдельными отраслевыми федеральными законами (например, в сфере занятости населения, осуществления нотариальных действий и т.п.);

— возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий. Следовательно, федеральные законы могут предусматривать принятие иных правовых актов органов государственной власти, определяющих порядок участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий. Такими правовыми актами определяется объем конкретных прав органов местного самоуправления

по осуществлению не переданного государственного полномочия (Дитятковский 2007, 102–103). Например, в соответствии со ст. 316 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001 № 197-ФЗ органы местного самоуправления вправе за счет средств бюджетов муниципальных образований устанавливать более высокие размеры районных коэффициентов для органов местного самоуправления, муниципальных учреждений; субъект РФ при желании предусматривает в нормативном правовом акте предельный размер повышения районного коэффициента, устанавливаемого входящими в состав субъекта РФ муниципальными образованиями (Дитятковский 2007, 102–103).

Во-вторых, полномочия по решению вопросов местного значения и отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления законом, относятся к числу обязательных полномочий, т.е. органы местного самоуправления, как правило, не могут отказаться от их реализации. Напротив, права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, изначально являются факультативными и становятся именно полномочиями органов местного самоуправления (т.е. не только правами, но и обязанностями) на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, не сразу, а только при соблюдении определенных условий.

Изначально, эти права должны быть прямо предусмотрены федеральным законом (Законом № 131 или иным отраслевым федеральным законом) как мера возможного поведения органа местного самоуправления. После этого, согласно ч. 4.1 ст. 20 Закона № 131, органы местного самоуправления могут принять участие в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, в случае принятия представительным органом муниципального образования решения о реализации права на участие в осуществлении указанных полномочий. И только после принятия указанного решения представительным органом муниципального образования данное право фактически становится полномочием, которое соответствующий орган местного самоуправления уже обязан реализовывать.

Поэтому возникает следующий вопрос: а можно ли называть факультативными полномочия при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения? Ведь по сути своей после принятия решения представительного органа муниципального образования это уже обязательные полномочия, пусть и обозначенные в федеральном законе как право.

В-третьих, при реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, муниципальные образования порой сталкиваются с двумя крайностями.

Первая крайность — это принуждение со стороны органов государственной власти в части реализации указанных прав, когда органы местного самоуправления не хотят реализовывать право органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, но вынуждены это делать.

В.И.Васильев справедливо указывает: «Конечно, если следовать букве закона, то альтернативные «вопросы» не обязательны для органов местного самоуправления. Это их усмотрение. На практике, однако, дело обстоит иначе. Органы государственной власти нередко «рекомендуют» муниципалитетам «принять к производству» тот или иной вопрос, не входящий в число закрепленных законом вопросов местного значения. И муниципальные органы делают это, поскольку слушание чревато для них осложнениями в деловых отношениях с органами государственной власти. Распространенный способ подключения муниципалитетов к решению таких вопросов — определение их «по соглашению» в качестве участников областных, краевых, республиканских целевых программ» (Васильев 2013, 54). По нашему мнению, появление в Законе № 131 прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, и механизма участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не переданных им законом, может иметь определенные негативные последствия, поскольку увеличение числа таких переданных государственных полномочий приводит фактически к возможности органов государственной власти передавать органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия без соблюдения процедуры соответствующего наделения и без передачи необходимых для осуществления указанных полномочий материальных ресурсов и финансовых средств. При этом декларативное право органов местного самоуправления осуществлять указанные полномочия

под административным нажимом органов государственной власти практически превращается в соответствующую обязанность (Дитятковский 2007, 103);

Вторая крайность заключается в том, что муниципальные образования, напротив, могут столкнуться с невозможностью реализации прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в силу установленных ограничений в федеральном законодательстве при огромном теоретическом желании муниципального образования реализовать указанные права. И тогда право фактически невозможно реализовать.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 20 Закона № 131 органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Закона № 131, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами. Финансирование данных полномочий не является обязанностью муниципального образования, производится при наличии возможности и не будет основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы РФ.

В связи с этим п. 3 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ установлено, что муниципальные образования, в бюджетах которых доля дотаций из других бюджетов бюджетной системы РФ и/или налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений в размере, не превышающем расчетного объема дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности (части расчетного объема дотации), замененной дополнительными нормативами отчислений, в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% собственных доходов местного бюджета, начиная с очередного финансового года не имеют права устанавливать и исполнять расходные обязательства, не связанные с решением вопросов, отнесенных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления. Соответственно, органы местного самоуправления, доля межбюджетных трансфертов в общем объеме собственных доходов которых превышает 20% (а таких в России большинство), вправе устанавливать расходные обязательства исключительно по решению вопросов местного значения и осуществлению переданных им отдельных государственных полномочий и не вправе предусматривать расходы на решение иных вопросов, отнесенных к правам органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, даже если у них будет такое желание.

Кроме того, В.И. Васильев полагает: «Нужны более жесткие правовые гарантии оптимального использования органами местного самоуправления права на решение вопросов, не отнесенных Законом к вопросам местного значения. Такой гарантией, в частности, может быть установление следующего правила: органы местного самоуправления решают вопросы, не отнесенные Законом к вопросам местного значения, если ими успешно решены эти последние и осуществлены переданные им в порядке, установленном ст. 19 Закона № 131-ФЗ, отдельные государственные полномочия. В условиях хронического дефицита местных бюджетов решение вопросов одной группы возможно только за счет решения вопросов другой группы. Когда муниципалитеты начинают заниматься в добровольно-принудительном порядке делами, финансировать которые были не обязаны, это значит, что не будут решены важные в данных условиях дела, связанные с жизненными интересами населения» (Васильев 2013, 55). Мы согласны с указанной точкой зрения.

Наконец, **в-четвертых**, очень часто органы местного самоуправления при реализации прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, фактически занимаются осуществлением отдельных полномочий по решению вопросов местного значения или осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных им в порядке, установленном ст. 19 Закона № 131.

Если провести детальный анализ и сравнение перечня прав органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенного ст. 16.1 Закона № 131, с перечнем вопросов местного значения городов, обозначенным ст. 16 Закона № 131, то можно увидеть достаточно много сходств указанных статей, когда права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, входят в более широкие вопросы местного значения аналогичных видов муниципальных образований. Например, сравним соответствующие права и вопросы местного значения, такие как: 1) создание музеев и создание условий для обеспечения жителей услугами организаций культуры; 2) создание муниципальной пожарной охраны и обеспечение первичных мер пожарной безопасности; 3) оказание

содействия развитию физической культуры и спорта для лиц с ограниченными возможностями здоровья и обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта и т.д.

Более того, если раньше судебная практика пресекала принятие законов субъектов РФ о включении прав органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в полномочия по решению вопросов местного значения или иные обязательные полномочия органов местного самоуправления², теперь сам Закон № 131 разрешает это. Так, в соответствии с его ч. 3 ст. 16 законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные вопросы местного значения городских округов с внутригородским делением с передачей необходимых для их осуществления материальных ресурсов и финансовых средств.

Аналогичным образом можно провести детальный анализ и сравнение перечня прав городских органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенного ст. 16.1 Закона № 131, с отдельными видами государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделяются законами субъектов РФ. При этом можно также увидеть достаточно много сходств, когда права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, рассматриваются органами местного самоуправления как переданные отдельные государственные полномочия.

Например, в Омске органы местного самоуправления реализуют 3 из 16 прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенных ч. 1 ст. 16.1 Закона № 131, именно как отдельные государственные полномочия, переданные им законами Омской области в порядке, предусмотренном ст. 19 Закона № 131 (участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; осуществление деятельности по обращению с животными без владельцев, обитающими на территориях муниципального образования; осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»).

Введение в Законе № 131 термина «права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения», а также частая изменчивость перечня указанных прав неоднократно подвергались критике в науке и практике реализации муниципального права. Так, по мнению С.Б. Нанбы, «не ясен критерий их причисления законодателем к вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения» (Нанба 2010, 45). В.И. Васильев указывает, что «включение этих и других вопросов, в том числе названных в ст. 14.1, 15.1 и 16.1 Закона № 131-ФЗ, в альтернативные сферы и направления деятельности муниципальных органов делает неопределенным функциональное назначение местного самоуправления, размывает рамки ответственности муниципалитетов перед государством и населением» (Васильев 2013, 54).

Комитет по вопросам местного самоуправления Совета Федерации подчеркивает, что подобный подход может рассматриваться в качестве отступления от принципа разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти и легальной возможности расходования средств местных бюджетов не на решение вопросов местного значения, а на вопросы, составляющие предмет ведения государства³.

Практика реализации ст. 16.1 Закона № 131 безусловно присутствует в Российской Федерации. Органы местного самоуправления городов реализуют свои права на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в зависимости от своих финансовых и организационных возможностей, а также с учетом исторических и иных местных традиций. Например, в Омске органы местного самоуправления реализуют только 12 из 16 видов прав на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, определенных ч. 1 ст. 16.1 Закона № 131 (не реализуются четыре права: на создание муниципальных образовательных организаций высшего образования; создание муниципальной пожарной охраны; оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания; осуществление мероприятий, предусмотренных Федеральным законом от 20.07.2012 № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов»³).

На основании изложенного можно сделать выводы о том, что цели введения в федеральное законодательство понятия «права органов местного самоуправления городов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения» до настоящего времени не достигнуты. Вместо уточнения разграничения полномочий между органами государственной

власти и органами местного самоуправления фактически возникла еще большая путаница данного термина с традиционными полномочиями органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и наделением органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями (Дитятковский 2007, 95). В связи с этим в литературе высказываются различные точки зрения о перспективах развития данного понятия, вплоть до предложений по исключению его из Закона № 131. По нашему мнению, на основании изучения практики реализации права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, в различных субъектах РФ и муниципальных образованиях, в том числе городах, требуется глубокая теоретическая проработка данного понятия и механизма его реализации с последующим изменением Закона № 131.

¹Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 4 июля, 2019. <http://www.consultant.ru>.

²Определение Верховного суда РФ от 04.07.2012 № 88-АПГ12-2.

³Рекомендации парламентских слушаний Комитета по вопросам местного самоуправления Совета Федерации от 28.02.2007 на тему «Вопросы местного значения в контексте разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления муниципальных образований разных видов». Дата обращения 4 июля, 2019. <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/29615>.

Библиография

1. Белоусова, Елена В. 2013. «О соотношении категорий «компетенция», «полномочия» и «предметы ведения» в системе местного самоуправления». Административное и муниципальное право 2: 124–131.
2. Бялкина, Татьяна М. 2006. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета.
3. Васильев, Всеволод И. 2013. «О некоторых понятиях муниципального права». Журнал российского права 12: 46–56.
4. Дитятковский, Михаил Ю. 2007. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий: проблемы муниципально-правовой теории и практики. М.: Юнити-Дана, Закон и право.
5. Мадьярова, Анна В. 2019. «Предметы ведения муниципальных образований и полномочия органов местного самоуправления: попытка системного анализа» Дата обращения 4 июля, 2019. <https://yandex.ru/turbo/wiselawyer.ru/s/poleznoe/33505-predmety-vedeniya-municipalnykh-obrazovaniy-polnomochiya-organov-mestnogo>.
6. Нанба, Сариа Б. 2010. «О «собственных» полномочиях органов местного самоуправления». Журнал российского права 12: 44–49.
7. Тихомиров, Юрий А. 2005. Теория компетенции. М.: Юстицинформ.

МУНИЦИПАЛИТЕТЫ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ*

А.С. Пузанов, директор, кандидат географических наук, профессор
Р.А. Попов, заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие»,
кандидат географических наук
(Фонд «Институт экономики города»)

Реализация национальных и региональных проектов сегодня рассматривается как один из базовых механизмов управления развитием страны в среднесрочной перспективе. И в этой деятельности велика роль органов местного самоуправления — ведь большая часть таких проектов, в конечном счете, локализуется на территории муниципальных образований, и многие из них затрагивают вопросы местного значения. Однако эффективность участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов требует пристального внимания.

По оценке Фонда «Институт экономики города», из 63 вопросов местного значения муниципальных и городских округов (включая факультативные¹) 28 (44%) связаны с реализацией целей и задач 12 национальных проектов (исключение — Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры). При этом у 13 (21%) вопросов местного значения связь с национальными проектами имеет наиболее прямой и тесный характер.

Однако фактическая ситуация с участием муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов противоречива. С одной стороны, согласно данным мониторинга Министерства финансов РФ за 2020 год², доля расходов муниципальных бюджетов на реализацию региональных (и через них — национальных) проектов составила 27,8% консолидированного объема расходов на реализацию региональных проектов и 12,8% расходов бюджетов всех уровней на реализацию национальных проектов. В 2019 году эти показатели составляли 22,6 и 16,5%³ соответственно (рисунок 1).

Рисунок 1. Соотношение расходов бюджетов всех уровней на реализацию региональных и национальных проектов в 2019–2020 гг., млрд руб.



*Пузанов А.С. Муниципалитеты и национальные проекты: проблемы реализации / А.С. Пузанов, Р.А. Попов // Бюджет. - 2021. - № 9. - С. 40-43

С другой стороны, в общем объеме расходов местных бюджетов доля расходов на реализацию региональных проектов в 2020 году составила всего 10,2% (в 2019 году — 9,1%, то есть практически столько же). По данным Минфина России, участие муниципальных образований в пяти национальных проектах составляет менее 7% общего объема расходов на реализацию соответствующих региональных проектов. Если слабое участие муниципалитетов в реализации национальных проектов «Наука», «Международная кооперация и экспорт» и «Производительность труда и поддержка занятости» объясняется изначально слабой связанностью этих проектов с вопросами местного значения, то в части национальных проектов «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Малое и среднее предпринимательство» можно говорить о недостаточной вовлеченности муниципальных образований при наличии соответствующего потенциала либо о недоучете расходов местных бюджетов Минфином России.

Система для достижения национальных целей

Эксперты неоднократно отмечали проблемы, затрудняющие широкое участие муниципальных образований в реализации национальных проектов^{4, 5}. В настоящей статье представлены результаты анализа правового регулирования и практик данного участия, позволяющие дополнить и систематизировать эти проблемы и предложить варианты их решения. Прежде кратко охарактеризуем схему деятельности по реализации национальных и региональных проектов в стране в целом.

На вершине «пирамиды» находится система национальных целей Российской Федерации, установленная указом Президента РФ № 204 и откорректированная указом Президента РФ № 474. Напомним, что корректировка касалась, в частности, состава национальных целей: указом № 204 было определено девять целей, указом № 474 они были перегруппированы, и их число сократилось до пяти. В соответствии с национальными целями в стране до 2030 года реализуется 13 национальных проектов. В их число входят 11 собственно национальных проектов и имеющие статус национальных проектов национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. В состав каждого национального проекта входят федеральные проекты⁶. Доработка системы национальных и федеральных проектов в соответствии с новыми национальными целями, установленными указом № 474, к настоящему времени еще не завершена. Деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением национальных, включая федеральные, проектов (далее также — проектная деятельность), регулируется Положением об организации проектной деятельности в Правительстве РФ⁷ (далее — Положение).

Проекцией национальных и федеральных проектов на уровень субъектов Российской Федерации являются региональные проекты. В соответствии с Положением региональный проект — это «проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации». Таким образом, установлена своего рода вертикаль проектной деятельности: региональные проекты связаны с национальными через федеральные, а деятельность муниципальных образований по решению вопросов местного значения включена в состав региональных проектов.

Однако эта вертикаль пока не получила достаточно четкого методического оформления и регламентации. До сих пор не сформированы, в частности, регламент взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами РФ и единые методология и формат подготовки региональных проектов⁸, имеются проблемы с координацией федеральных и региональных проектов⁹.

Понятие «муниципальный проект», аналогичное федеральным и региональным проектам, в федеральном законодательстве отсутствует (хотя отдельные регионы ввели у себя это понятие, о чем будет сказано далее). Это не дает возможности для подключения муниципалитетов к региональным проектам по модели подключения регионов к федеральным проектам. Однако, учитывая сложности с реализацией этой модели на региональном уровне, может, это и к лучшему. Муниципалитеты реализуют не проекты как таковые, а отдельные мероприятия, которые связаны с региональными проектами в силу того, что работают на те же цели, задачи и способствуют достижению тех же результатов.

Проектные офисы и комитеты

Институционально же основным механизмом встраивания муниципалитетов в вертикальную структуру проектной деятельности является система проектных офисов и

комитетов. Согласно Положению в число функций регионального проектного офиса входит координация взаимодействия участников проектной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней на территории региона. В состав регионального проектного комитета при необходимости могут включаться наряду с прочими субъектами представители органов местного самоуправления.

При этом муниципальные образования наделены правом создавать собственные муниципальные проектные офисы по аналогии с региональными. Важно отметить, что большинство норм данного Положения, касающихся муниципального участия в проектной деятельности, имеет диспозитивный характер и ни к чему не обязывает ни субъекты Федерации, ни органы местного самоуправления. И в целом степень регулирования муниципального сегмента проектной деятельности явно недостаточна.

Пробелы в законодательном регулировании данной сферы отчасти восполняют Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов¹⁰, распространенные Правительством РФ 25 августа 2020 года (далее — Методические рекомендации Правительства РФ). Согласно данному документу органы местного самоуправления могут участвовать в реализации региональных проектов также посредством включения в паспорта региональных проектов результатов, достижение которых относится к вопросам местного значения. В паспорта могут быть включены и представители органов местного самоуправления в качестве ответственных исполнителей и соисполнителей результатов региональных проектов и контрольных точек. Представителей муниципальных образований рекомендуется привлекать и к контрольным мероприятиям, организованным региональным проектным офисом.

Одна из важнейших рекомендаций — заключение соглашения между руководителем регионального проекта и представителем муниципального образования о достижении на территории последнего результатов регионального проекта, относящихся к вопросам местного значения муниципалитета (по образцу соглашений, заключаемых между руководителями федерального и регионального проектов¹¹). В соглашении рекомендовано указывать перечень и значения результатов регионального проекта, ответственными исполнителями которых являются органы местного самоуправления. Дополнительно по решению субъекта Федерации и органов местного самоуправления в соглашении могут быть указаны показатели, ответственными за достижение которых являются органы местного самоуправления.

Ряд пунктов Методических рекомендаций Правительства РФ касается вовлечения населения в реализацию проектов на местном уровне. Среди них — учет мнения и потребностей (с учетом их приоритетов) населения территории муниципальных образований при реализации региональных проектов, учет востребованности населением объектов и услуг, полученных в рамках достижения результатов региональных проектов.

Проблемные аспекты

В целом можно сделать вывод, что к настоящему времени на федеральном уровне сформирована методическая рамка для институционализации участия муниципальных образований в реализации национальных, федеральных, региональных проектов. В то же время некоторые аспекты обеспечения муниципального участия в проектной деятельности остаются нерешенными.

1. Правовые нормы и методические рекомендации устанавливают в основном формальные аспекты участия муниципальных образований в проектной деятельности (полномочия, организационные формы, каналы взаимодействия с органами государственной власти и прочее). Содержательная сторона этого участия почти не затронута.

2. Совсем не уделяется внимание межмуниципальной составляющей участия муниципалитетов в проектной деятельности. Между тем многие региональные проекты по факту охватывают территории нескольких муниципальных образований, что порождает проблемы с координацией межмуниципального взаимодействия.

3. Остаются непроясненными принципы координации паспортов региональных проектов с региональными и муниципальными документами стратегического планирования. Как следствие, возникают риски дублирования функций органов, ответственных за стратегическое планирование и за реализацию проектов.

4. Не определены критерии, позволяющие оценить успешность (результативность, эффективность) участия как регионов, так и муниципальных образований в реализации проектов, в том числе национальных проектов, через систему региональных проектов. Это затрудняет интерпретацию и практическое применение результатов мониторинга проектной деятельности.

5. Единая информационная аналитическая система мониторинга реализации национальных проектов требует совершенствования в части муниципального уровня, который в ней пока не отражен.

В принципе некоторые пробелы в федеральном регулировании участия муниципалитетов в проектной деятельности могут быть заполнены на уровне субъектов РФ — региональными положениями о проектной деятельности и региональными методическими рекомендациями. Но пока эти возможности регионы используют не в полной мере.

В большинстве субъектов РФ к настоящему времени приняты положения об организации на их территории проектной деятельности, разработанные более или менее по шаблону Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Сформированы организационные структуры — проектные офисы и комитеты¹², обеспечивающие управление реализацией региональных проектов. Однако лишь немногие регионы в своих положениях идут дальше констатации того формата участия муниципальных образований в проектной деятельности, который установлен на федеральном уровне.

Опыт Республики Башкортостан

Одно из таких исключений — Республика Башкортостан. Там приняты республиканские Методические рекомендации для муниципальных образований¹³, которые куда более продвинуты, чем Методические рекомендации Правительства РФ. Муниципалитетам, в частности, рекомендовано разработать и утвердить положение об организации проектной деятельности, сформировать структуру управления проектной деятельностью, разработать муниципальные сводные планы реализации региональных проектов и медиапланы информационного сопровождения этой деятельности. Установлено, что порядок взаимодействия республиканского органа исполнительной власти и администрации муниципального образования при реализации регионального проекта, включая мониторинг, определяется на основании соглашения между руководителем регионального проекта и главой администрации муниципального образования. Детально описано содержание сводного плана и процедура мониторинга реализации регионального проекта на территории муниципального образования в соответствии со сводным планом.

Эти рекомендации были приняты к руководству. Во всех муниципальных образованиях республики создали рекомендуемые структуры управления проектной деятельностью. По каждому региональному проекту были заключены соглашения между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти республики.

Таким образом, муниципалитеты Башкортостана в полной мере интегрированы в иерархический процесс реализации региональных и национальных проектов. В муниципальных образованиях республики даже введено отсутствующее в федеральном законодательстве понятие «муниципальный проект». Под ним понимается проект, направленный на достижение целей, показателей и результатов, определенных документами стратегического планирования муниципального образования¹⁴. Само по себе это нововведение представляется спорным, но, во всяком случае, оно свидетельствует о глубокой проработке республиканскими органами власти вопросов институционализации муниципального участия в проектной деятельности.

Демонстрируемая Башкортостаном системность подхода к организации взаимодействия муниципальных образований и субъекта РФ представляет скорее исключение, чем правило. В большинстве регионов страны действуют лишь отдельные элементы такой системы.

¹Под факультативными имеются в виду вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения муниципального, городского округа, которые органы местного самоуправления муниципальных, городских округов имеют право решать при наличии соответствующих ресурсов (статья 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

²minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/?id_57=133645-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhethnykh_otnoshenii_v_sube

³Данные об объеме расходов на реализацию региональных и национальных проектов в 2019 - 2020 годах представлены на едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» ([budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные проекты](http://budget.gov.ru/epbs/faces/p/Национальные_проекты)).

⁴Доклад Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления», с. 14-29.

⁵Горяченко Е.Е, Малова К.В. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне // Материалы расширенного заседания правления секции Ассоциации сибирских и дальневосточных городов «Экономика и финансы города» (16 декабря 2020 года, Новосибирск) www.asdg.ru.

⁶Также существуют ведомственные проекты, под которыми понимаются проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти, но их рассмотрение выходит за рамки настоящей статьи.

⁷Утверждено постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 года № 1288.

⁸Доклад «Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации указа Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁹См., например: Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика, 2019. № 1. С. 37-53

¹⁰Направлены письмом аппарата Правительства РФ от 25 августа 2020 года № П6-51690.

¹¹Типовая форма данного соглашения утверждена протоколом заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам от 17 декабря 2018 года № 15.

¹²Трактовка этих терминов и соотношение между ними различаются в разных регионах. В одних регионах проектными комитетами называются фактически проектные офисы, в других, с более сложной структурой управления, комитеты формируются при офисе как совещательные органы. Иногда вместо понятий «проектный офис» или «проектный комитет» используется понятие «рабочая группа».

¹³Методические рекомендации по организации проектной деятельности, разработке сводных муниципальных планов реализации мероприятий по достижению результатов региональных проектов на территории муниципальных образований Республики Башкортостан (pravitelstvorb.ru/lonely-files/20190417-1.pdf).

¹⁴См., например, Положение об организации проектной деятельности в администрации муниципального района Ишимбайский район Республики Башкортостан (утв. постановлением администрации муниципального района Ишимбайский район от 7 июня 2019 года № 1202), Положение об организации проектной деятельности в муниципальном районе Стерлитамакский район Республики Башкортостан (утв. постановлением Администрации муниципального района Стерлитамакский район от 11 июня 2019 года № 516).

Часть 2. Статистическая информация

ИНФОРМАЦИЯ О ВЕЛИЧИНЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ДОЛГА И УРОВНЕ ДОЛГОВОЙ НАГРУЗКИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ* на 1 марта 2022 года, тыс. рублей

Наименование региона	Долг муниципальных образований субъектов Российской Федерации	Налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов	Отношение мун. долга к сумме налоговых и неналоговых доходов, %	в т. ч.	
				Кредиты, полученные муниципальными образованиями от кредитных организаций	Бюджетные кредиты, привлеченные в местные бюджеты от других бюджетов
Российская Федерация	352 104 277	1 843 202 859	19,1	191 175 176	136 767 355
Центральный ФО	83 991 405	441 660 044		51 566 075	30 325 441
Белгородская область	4 255 806	24 146 792	17,6	3 302 000	626 000
Брянская область	2 313 243	9 822 608	23,6	2 278 981	
Владимирская область	2 703 465	16 191 348	16,7	594 999	2 097 815
Воронежская область	2 287 606	25 110 781	9,1	766 039	1 521 567
Ивановская область	2 374 017	7 863 111	30,2	2 323 361	50 657
Калужская область	3 380 210	17 867 263	18,9	3 143 710	36 500
Костромская область	6 185 885	7 173 772	86,2	5 473 486	712 399
Курская область	2 577 064	12 927 621	19,9	2 464 169	112 895
Липецкая область	2 897 053	15 311 275	18,9	1 250 000	1 647 053
Московская область	23 393 273	203 317 221	11,5	5 039 613	16 834 990
Орловская область	2 702 267	7 186 250	37,6	1 654 609	1 047 658
Рязанская область	2 688 773	12 916 731	20,8	2 522 311	166 462
Смоленская область	3 745 523	8 491 820	44,1	3 415 165	330 357
Тамбовская область	3 230 128	8 905 339	36,3	2 058 244	1 171 884
Тверская область	3 394 296	15 263 435	22,2	3 258 351	135 945
Тульская область	7 103 221	21 121 509	33,6	6 747 538	355 684
Ярославская область	8 759 576	13 985 205	62,6	5 273 500	3 477 576
г.Москва		14 057 963			
Северо-Западный ФО	23 976 782	148 597 116		13 305 463	10 225 635
Республика Карелия	3 594 158	7 833 572	45,9	1 787 545	1 806 613
Республика Коми	2 567 359	12 593 092	20,4	1 706 350	861 009
Архангельская область	3 970 880	16 202 446	24,5	3 257 320	711 467
Вологодская область	1 161 492	15 827 217	7,3	1 045 000	35 350
Калининградская область	4 291 461	18 718 599	22,9	2 804 138	1 280 158
Ленинградская область	346 625	38 271 777	0,9	11 749	269 266
Мурманская область	3 888 510	22 139 435	17,6	1 974 347	1 824 489
Новгородская область	3 296 872	7 191 231	45,8	666 823	2 630 050
Псковская область	807 233	5 864 245	13,8		807 233
г.Санкт-Петербург	22 192	2 014 225	1,1	22 192	
Ненецкий АО	30 000	1 941 277	1,5	30 000	
Южный ФО	28 370 256	191 367 967		11 977 836	14 615 247
Республика Адыгея (Адыгея)	1 291 955	4 795 585	26,9	411 497	880 459
Республика Калмыкия	588 465	2 809 734	20,9	145 000	443 465
Республика Крым		19 128 211			
Краснодарский край	9 941 099	84 545 002	11,8	4 077 966	4 227 771
Астраханская область	1 523 699	9 616 831	15,8	1 432 026	91 674
Волгоградская область	9 425 880	21 772 687	43,3	2 282 893	7 055 176

* Информация о величине государственного и муниципального долга и уровне долговой нагрузки субъектов Российской Федерации на 1 марта 2022 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации - <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2022). – Материалы приводятся выборочно.

Ростовская область	5 599 157	48 658 187	11,5	3 628 454	1 916 703
г.Севастополь		41 731			
Северо-Кавказский ФО	7 015 482	60 281 905		4 215 838	2 728 221
Республика Дагестан	2 505 252	13 598 235	18,4		2 439 301
Республика Ингушетия		1 272 178			
Кабардино-Балкарская Респ.	320 000	5 616 831	5,7	320 000	
Карачаево-Черкесская Респ.	208 619	2 765 927	7,5	70 000	138 619
Респ. Северная Осетия - Алания	1 034 852	5 632 477	18,4	971 222	63 631
Чеченская Республика	83 824	6 415 345	1,3		83 824
Ставропольский край	2 862 934	24 980 911	11,5	2 854 616	2 847
Приволжский ФО	109 844 703	330 188 956		52 178 852	55 351 199
Республика Башкортостан	10 534 494	42 324 035	24,9	3 936 508	6 338 826
Республика Марий Эл	287 810	5 077 438	5,7	183 125	90 285
Республика Мордовия	7 163 151	5 672 989	126,3	1 487 083	5 676 068
Республика Татарстан	26 392 017	51 010 429	51,7	1 360 000	25 031 947
Удмуртская Республика	6 904 971	15 346 221	45,0	6 471 425	433 546
Чувашская Республика	2 309 541	9 143 230	25,3	1 211 000	1 075 612
Пермский край	1 719 277	39 831 540	4,3		1 719 277
Кировская область	3 265 877	13 832 617	23,6	3 077 777	181 100
Нижегородская область	15 209 532	43 884 734	34,7	6 578 652	6 754 461
Оренбургская область	260 551	21 443 548	1,2	145 000	115 551
Пензенская область	6 019 663	10 825 249	55,6	6 014 494	5 170
Самарская область	14 377 498	39 310 783	36,6	13 374 465	873 554
Саратовская область	11 109 284	22 971 686	48,4	4 048 286	7 055 803
Ульяновская область	4 291 038	9 514 459	45,1	4 291 038	
Уральский ФО	12 177 824	248 924 166		9 500 573	2 182 688
Курганская область	2 113 000	6 271 477	33,7	2 107 400	5 600
Свердловская область	3 003 506	70 389 014	4,3	863 740	1 645 203
Тюменская область	20 237	24 974 349	0,1		20 237
Челябинская область	3 358 298	43 195 417	7,8	3 358 298	
Ханты-Мансийский АО	3 682 782	59 329 207	6,2	3 171 135	511 648
Ямало-Ненецкий АО		44 764 702			
Сибирский ФО	61 529 715	252 872 984		32 865 925	12 852 924
Республика Алтай	433 252	3 180 043	13,6	395 000	38 252
Республика Тыва	543 947	2 667 737	20,4	400 993	142 954
Республика Хакасия	1 875 390	8 163 100	23,0	1 810 000	65 390
Алтайский край	1 095 259	22 597 427	4,8		1 091 369
Красноярский край	7 941 765	63 327 371	12,5	4 601 796	336 790
Иркутская область	6 708 330	37 136 794	18,1	5 832 995	825 353
Кемеровская область	11 280 037	39 321 741	28,7	6 533 544	4 746 494
Новосибирская область	21 017 179	43 144 239	48,7	5 505 864	4 611 315
Омская область	6 874 828	19 592 567	35,1	6 152 819	722 009
Томская область	3 759 729	13 741 965	27,4	1 632 914	272 999
Дальневосточный ФО	25 198 111	169 309 720		15 564 614	8 485 999
Республика Бурятия	4 151 361	10 303 158	40,3	2 540 480	1 568 311
Республика Саха (Якутия)	3 420 965	27 666 844	12,4	1 966 653	458 941
Забайкальский край	1 717 108	12 372 535	13,9	839 163	877 083
Камчатский край	78 566	15 823 657	0,5	75 000	
Приморский край	3 046 890	33 433 074	9,1	1 013 180	2 033 710
Хабаровский край	3 642 639	23 033 959	15,8	1 560 500	2 082 139
Амурская область	1 799 754	14 178 945	12,7	1 580 503	219 252
Магаданская область	1 918 577	5 806 379	33,0	1 870 000	38 577
Сахалинская область	4 395 721	22 008 232	20,0	3 422 500	878 092
Еврейская авт. область	829 529	2 119 157	39,1	696 634	132 895
Чукотский АО	197 000	2 563 780	7,7		197 000

Часть 3. Библиографический список материалов парламентских мероприятий, публикаций в журналах и интернет-ресурсах

2021 - 2022 гг.

Бегинина И.С. Финансовые взаимоотношения региона и муниципалитетов: найти баланс / И.С. Бегинина // Бюджет. – 2021. – № 11 (227). – С. 68-71

Былынин И.В. Почему зачисление НДС и ННП в региональные бюджеты не решит проблему бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации? / И.В. Былынин // Аудиторские ведомости. – 2021. – № 1. – С. 16-18

Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2022 // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации – <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2022)

[Диденко А.Н. Бюджеты развития - основа роста социально-экономического развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципалитетов](#) / А.Н. Диденко // Местное право. – 2021. – № 2. – С. 63-72

[Дитятковский М.Ю. Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах](#) / М.Ю. Дитятковский // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14, Право. – 2021. – Т. 12, вып. 1. – С. 99-111

[Дзусова С.С. Основные формы муниципальных займов: отечественный и зарубежный опыт](#) / С.С. Дзусова // Финансовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 86-92

Зверева Т.В. Развитие инвестиционной привлекательности муниципалитетов / Т.В. Зверева // Самоуправление. – 2022. – № 1(129). – С. 279-282

Информация о величине государственного и муниципального долга и уровне долговой нагрузки субъектов Российской Федерации на 1 марта 2022 года // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации – <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2022).

[Калинин А.М. Доходы региональных бюджетов: структура и стимулы к увеличению](#) / А.М. Калинин // Регион: экономика и социология. – 2021. – № 1. – С. 47-71

[Кидяев В.Б. Инициативы с мест - за счет местных средств](#) / В.Б. Кидяев // Глава местной администрации. – 2021. – № 9. – С. 8-9

[Концепция развития местного самоуправления в Российской Федерации. Актуальные вопросы финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления публичных функций и реализации инициативных проектов](#): инфодосье к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. – М., 2021. – 53 с.

[Косинский П.Д. Проблемы формирования муниципальных бюджетов в условиях институциональных изменений](#) / П.Д. Косинский, А.О. Новиков, Э.Н. Вольфсон // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 2. – С. 14-18

Кривоносова Н.Я. Изменение территориальной организации местного самоуправления и муниципальные бюджеты (на примере Забайкальского края) / Н.Я. Кривоносова // Известия Байкальского государственного университета. – 2021. – Т. 31. – № 4. – С. 488-501

Левина В.В. Региональные трансферты местным бюджетам: новый порядок распределения с 2022 года / В.В. Левина // Практика муниципального управления. – 2021. – № 8. – С. 10-15

[Левина В.В. Особенности и проблемы региональных практик инициативного бюджетирования](#) / В.В. Левина // Финансовый журнал. – 2021. – Т. 13, № 4. – С. 110-121

Леушкина В.В. Тенденции развития и экономические основы местного самоуправления / В.В. Леушкина // Актуальные вопросы современной экономики. – 2021. – № 12. – С. 1003-1009

[Лупенко И.Ю. Экономическая основа местного самоуправления как институт муниципального права](#) / И.Ю. Лупенко, Ц.С. Дондоков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 1. – С. 49-52

[Меры поддержки муниципалитетов в условиях современной реальности и существующих вызовов: механизмы и формы](#): инфодосье к Всероссийскому совещанию, посвященному Дню местного самоуправления / Управление библиотечных фондов (Парламентская библиотека), Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. – М., 2022. – 45 с.

Нараева А. Муниципалитеты просят добавить себе гарантированных полномочий / А. Нараева // Сайт газеты «Ведомости», 1 февраля 2022 г. – <https://www.vedomosti.ru/> (дата обращения: 13.04.2022)

Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований на 1 января 2022 г. // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации – <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 01.04.2022)

Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации»: [выступление председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера А.А. Шевченко на Федеральных экспертных слушаниях в Общественной палате Российской Федерации 24 января 2022 г.] // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению - <http://komitet4.km.duma.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2022)

[Пузанов А.С. Муниципалитеты и национальные проекты: проблемы реализации](#) / А.С. Пузанов, Р.А. Попов // Бюджет. – 2021. – № 9. – С. 40-43

[Пузанов А.С. Потенциал для развития муниципалитетов](#): [беседа с директором Института экономики города А.С. Пузановым о необходимости повышения эффективности использования муниципального имущества] / А.С. Пузанов // Бюджет. – 2021. – № 10. – С. 56-59

Саблин Д.А. Проблемы финансирования местного самоуправления в Российской Федерации // Д.А. Саблин // Вопросы российского и международного права. – 2021. – Т. 11, № 2А. – С. 226-232

Силова Е.С. Особенности финансового обеспечения местного самоуправления на примере Республики Крым / Е.С. Силова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2021. – № 12 (458). – С. 63-69

[Соломко М.Н. Тенденции формирования доходов бюджетов городских поселений](#) / М.Н. Соломко // Финансы. – 2021. – № 10. – С. 28-34

Старовойтов В.Г. Обеспечение экономической безопасности муниципалитетов: лучшие практики // Вопросы безопасности. – 2021. – № 4. – С. 1-10

[Уваров А.А. О динамике компетенционных возможностей местного самоуправления в России](#) / А.А. Уваров // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2021. – № 3. – С. 26-29

[Уржа О.А. Народный бюджет - инициативное бюджетирование, как механизм поддержки деятельности территориального общественного самоуправления \(ТОС\)](#) / О.А. Уржа, З.Г. Юдин, А.В. Сурдина // Местное право. – 2021. – № 3. – С. 35-38

[Чаянов С.Е. Экономическое развитие муниципальных образований: направления государственной федеральной и региональной политики](#) / С.Е. Чаянов, М.Б. Добробаба // Юридический мир. – 2021. – № 10. – С. 43-48