

УДК 342

DOI: 10.34670/AR.2021.31.37.029

Проблемы финансирования местного самоуправления в Российской Федерации

Саблин Дмитрий Александрович

Кандидат педагогических наук,
доцент кафедры теории государства и права и конституционного права,
Оренбургский государственный университет,
460018, Российская Федерация, Оренбург, просп. Победы, 13;
e-mail: dsablinosu@mail.ru

Аннотация

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.

Для цитирования в научных исследованиях

Саблин Д.А. Проблемы финансирования местного самоуправления в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 2А. С. 226-232. DOI: 10.34670/AR.2021.31.37.029

Ключевые слова

Местное самоуправление, финансирование местного самоуправления, органы местного самоуправления, финансовая основа органов местного самоуправления, государственная власть.

Введение

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.

Основная часть

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 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 некой «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 выделить 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 ограничение ОМСУ от органов государственной власти.

Заключение

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.

The problems of financing local self-government in the Russian Federation

Dmitrii A. Sablin

PhD in Pedagogy,
Associate Professor at the Department
of the theory of state and law and constitutional law,
Orenburg State University,
460018, 13 Pobedy av., Orenburg, Russian Federation;
e-mail: dsablinosu@mail.ru

Abstract

Local finances are a clear indicator and an example of how effective the work of local authorities is, what the level of well-being of the relevant municipal territory and population is, as well as how independent these bodies are in solving the tasks assigned to them. At the present stage of development of the activities of local authorities, there are a number of financial problems that hinder their full functioning. There is a so-called "containment" of the real and effective work of municipalities. It is quite obvious that the issue of subjects of competence should be detailed and adjusted, the budget and tax sphere should be reorganized and improved, and the necessary level of independence and confident work of local authorities should be achieved. The impressiveness of the expansion of the tasks and functions facing local authorities also implies an increase in the financial resources of the municipalities of the Russian Federation. For each of the problematic situations there is a rational solution, and some of them have already found their regulation in the regulatory framework of the Russian Federation. The further introduction of appropriate adjustments and decisions will allow us to overcome the turning points of the financial and economic foundations of local self-government in the Russian Federation.

For citation

Sablin D.A. (2021) Problemy finansirovaniya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii [The problems of financing local self-government in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (2A), pp. 226-232. DOI: 10.34670/AR.2021.31.37.029

Keywords

Local self-government, financing of local self-government, local authorities, financial basis of local authorities, state power.

References

1. Byudzhetnyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 31.07.1998 № 145-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1998: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 17.07.1998 [Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 145-FZ of July 31, 1998]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ [Accessed 27/02/21].
2. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ [Accessed 27/02/21].
3. Kuzyakin Yu.P., Kuzyakin S.V. (2019) Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii [The municipal law of the Russian

- Federation]. Moscow; Berlin: Direkt-Media Publ.
4. Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 06.10.2003 № 131-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 16.09.2003: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.09.2003 [On the general principles of the organisation of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 131-FZ of October 6, 2003]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ [Accessed 27/02/21].
 5. Postovoi N.V. (2015) Munitsipal'noe pravo Rossii [The municipal law of Russia]. Moscow.
 6. Simonova N.V. (2003) Vzaimodeistvie organov publichnoi vlasti na territorii prigranichnogo sub"ekta Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovye aspekty [The interaction among public authorities in the border constituent entities of the Russian Federation: constitutional legal aspects]. Volgograd.
 7. Skripkin G.F. (2012) Vzaimodeistvie organov gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya [The interaction between state and local authorities]. Moscow.
 8. Solov'ev V.V. (2006) Finansovaya osnova mestnogo samoupravleniya v sovremennom munitsipal'nom prave Rossiiskoi Federatsii. Doct. Diss. [The financial basis of local self-government in the modern municipal law of the Russian Federation. Doct. Diss.] Moscow.
 9. Uporov I.V., Starkov O.V. (2015) Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii [The municipal law of the Russian Federation]. Moscow: Yuniti Publ.