

Финансовые аспекты перехода к одноуровневой системе местного самоуправления

Научный руководитель – Кузнецов Сергей Сергеевич

Тарабара Дмитрий Олегович

Студент (магистр)

Национальный исследовательский Томский государственный университет, Юридический институт, Томск, Россия

E-mail: tarabara@list.ru

25 января 2022 года Государственная Дума Российской Федерации приняла в первом чтении проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», разработанный в развитие поправок к Конституции 2020 года [1]. Одним из ключевых положений законопроекта является отказ от двухуровневой системы организации местного самоуправления через постепенное упразднение муниципальных образований «первого уровня», в первую очередь городских и сельских поселений. Столь масштабные преобразования несомненно окажут влияние на состояние местных финансов, в связи с чем представляется целесообразным проанализировать данный аспект новой муниципальной реформы.

Одним из аргументов в пользу перехода к одноуровневой системе организации местной власти является высокая «дотационность» бюджетов поселений. Действительно, бюджеты муниципальных образований первого уровня были и остаются крайне зависимыми от межбюджетных трансфертов, однако данная проблема характерна для всех местных бюджетов без исключения. Так, доля межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) в собственных доходах бюджетов сельских поселений возросла с 58,1% в 2016 году до 68% в 2020 году, городских поселений - с 41,2% до 52,1%, муниципальных районов - с 53% до 60,4%, городских округов - с 32,4% до 45,2% [2]. Создание муниципальных округов в данном случае не является панацеей - анализ положений ст. 61, 61.1, 61.5, 61.6 и 62 Бюджетного кодекса Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что налоговые и неналоговые доходы муниципальных округов тождественны налоговым и неналоговым доходам консолидированных бюджетов муниципальных районов. Очевидно, что механическое объединение бюджетов, каждый из которых «дотационен» более чем на 50%, не позволит решить обозначенную проблему. Данный тезис полностью подтверждается практикой - по итогам 2020 года в бюджетах 70% муниципальных округов доля одних только дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 50%; еще в 20% муниципальных округов она находилась в пределах от 20 до 49,9% [3].

Тем не менее, отмечается, что переход к одноуровневой организации местного самоуправления позволит сократить административные расходы и использовать высвободившиеся средства на иные местные нужды. Однако, даже если оставить вне поля зрения социальные и управленческие последствия такого шага, его финансовые последствия окажутся не слишком существенными. Предположим, что бюджетное законодательство в обозримой перспективе останется неизменным и, следовательно, собственные доходы бюджетов будущих муниципальных округов будут как минимум не меньше собственных доходов существующих консолидированных бюджетов муниципальных районов. Расходы поселений на «управление» в расходах на решение вопросов местного значения консолидированных бюджетов муниципальных районов за последние пять лет в среднем составляли порядка 6,5% - такова максимальная экономия, на которую можно рассчитывать (на практике результат, вероятно, окажется ещё скромнее). При этом следует учитывать высокую

вероятность того, что соответствующее сокращение расходов повлечет и сопоставимое сокращение межбюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов, вследствие чего эффект от «оптимизации» будет полностью нивелирован.

Гораздо более вероятным последствием рассматриваемой реформы представляется обострение неравномерности территориального развития муниципальных образований. Действующее законодательство гарантирует наличие у поселений бюджета, собственных финансовых ресурсов, пусть и крайне ограниченных. Исследуемый законопроект, в свою очередь, не содержит никаких гарантий рационального распределения расходов местного бюджета по всем населенным пунктам на территории муниципального округа - население бывших поселений попадает в полную зависимость от субъективного усмотрения властей укрупненного муниципалитета. Уже сейчас отмечается, что в муниципальных округах существенная часть бюджета распределяется в пользу развития административного центра, тогда как на территории бывших сельских поселений происходит процесс депопуляции [4]. Обозначенное опасение подтверждается и тем фактом, что законопроект не предполагает создания эффективных механизмов обратной связи между органами местного самоуправления укрупненных муниципалитетов и населением бывших поселений.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время рассматриваемый законопроект предполагает лишь механическое объединение «дотационных», экономически слабых муниципалитетов. Подобная мера только создает видимость улучшения отдельных статистических показателей, но не позволяет реально укрепить финансовую основу местного самоуправления. Реформа не только не дает ответа на старые вызовы, но и создает новые в части территориальных диспропорций социально-экономического развития укрупненных муниципальных образований. Представляется, что решение проблем недостаточности доходов местных бюджетов, их зависимости от политики не столько местных, сколько региональных органов власти, невозможно без качественных изменений в действующем бюджетном и налоговом законодательстве.

Источники и литература

- 1) <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности)
- 2) <https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/> (Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации)
- 3) https://minfin.gov.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local_results/ (Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации)
- 4) Моляренко О. А. Местное самоуправление в современной России, или хроники крайней власти // Мир России. Социология. Этнология. 2021. Т. 30. № 1