

О. Дементьева¹

СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НОРМЫ

В 2003 году принятием двух Федеральных законов² было положено начало правовому оформлению реформ федеративных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации.

Правовая база изменений в части регулирования межбюджетных отношений заложена в 2004 году принятием поправок в Налоговый³ и Бюджетный кодексы⁴. Поправки в полном объеме должны были вступить в силу с 1 января 2006 года. Однако в конце 2005 года приняты изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵, которые продлили переходный период реформы местного самоуправления до 1 января 2009 года. Этими изменениями органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделе-

ны правом до 1 января 2009 года передавать законом решение вопросов местного значения вновь образованных поселений органам местного самоуправления муниципальных районов. Такие изменения затронули и бюджетные полномочия органов местного самоуправления поселений. В результате в части субъектов Российской Федерации вновь образованные поселения были переведены на сметное исполнение местных бюджетов. Из общего количества (около двенадцати тысяч) вновь образованных поселений доходы и расходы немногим более трех тысяч семисот предусмотрены в виде смет⁶.

Изменения и дополнения, внесенные в федеральное законодательство в 2003 и 2004 годах, закрепили существенные новации в системе взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Принципиальными для местного самоуправления, как одного из уровней публичной власти, являются не только введение двухуровневой территориальной модели организации местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации, но и перераспределение бюджетных средств между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, в том числе и между двумя уровнями местного самоуправления. Существенные изменения были внесены и в правовые нормы, регулирующие порядок формирования доходной части бюджетов муниципальных образований.

Практика формирования и исполнения местных бюджетов в 2005–2007 годах на основе новых подходов уже сейчас позволяет

выявить тенденции, характерные для состояния бюджетов муниципальных образований. Прежде чем проводить анализ этих тенденций, приведем краткую характеристику нормативной правовой базы формирования доходной части местных бюджетов.

Определяющим критерием, позволяющим оценить самостоятельность бюджетов муниципальных образований, является перечень и объем собственных доходов. Именно собственные доходы в соответствии с международной и российской практикой местного самоуправления должны являться основным источником исполнения вопросов местного значения.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ в местных бюджетах отдельно предусматриваются собственные доходы и субвенции. Существует несколько видов субвенций. Субвенции первого вида передаются органам местного самоуправления из бюджета Российской Федерации и из бюджетов субъектов Российской Федерации для исполнения ими отдельных государственных полномочий. Перечисление субвенций второго вида возможно из бюджетов городских и сельских поселений, муниципальных районов в случае заключения соглашения между органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, и органами местного самоуправления муниципального района о передаче полномочий по исполнению вопросов местного значения.

Введен новый вид доходов местных бюджетов, которые относятся к субвенциям и в то же время считаются собственными доходами бюджетов муниципальных районов. Часть 2 статьи 55 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ предусмотрены финансовые перечисления (субвенции третьего вида)

¹ Научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 4 июля 2003 года №95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

³ Поправки в Налоговый кодекс введены Федеральным законом от 29 июля 2004 года №95-ФЗ, установившим новый перечень федеральных, региональных и местных налогов и сборов.

⁴ Поправки в Бюджетный кодекс введены Федеральным законом от 20 августа 2004 года №120-ФЗ, установившим, в том числе, постоянные нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты поселений и муниципальных районов (городских округов).

⁵ Далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ.

⁶ Проблемы совершенствования межбюджетных отношений на субрегиональном уровне. / Финансово-экономические проблемы реформирования местного самоуправления. Сборник материалов. Издание Совета Федерации. Москва, 2006. С.7.