

**Боциев Виталий Русланбекович**

Магистрант НАЧОУ ВПО СГА

**Направление:** Юриспруденция

**Магистерская программа:** Конституционное

право, муниципальное прав

### **Проблемы органов местного самоуправления и пути их решения**

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы органов местного самоуправления, возникающие при реализации их полномочий. А также автором предлагаются пути решения некоторых из них, суть которых состоит в совершенствовании действующего законодательства.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местный бюджет, финансовая самостоятельность, налоговая база.

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируется на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Их реализация обеспечивает децентрализацию системы управления в Российской Федерации и делает ее наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций. В ст. 2 Европейской хартии о местном самоуправлении от 15 октября 1985 года государствам — членам Совета Европы, подписавшим Хартию, возлагается обязанность закрепить принцип местного самоуправления в их законодательстве. В ст. 9 Хартии гарантируется защита финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, предписывается обеспечить их финансовыми средствами [1].

Согласно Конституции Республики Северная Осетия – Алания в ней признается и гарантируется местное самоуправление. Оно в пределах своих полномочий самостоятельно и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также владение, пользование и

распоряжение муниципальной собственностью. Местное сообщество получает возможность организовать местное самоуправление, в рамках закона контролировать и самостоятельно управлять муниципальной собственностью и средствами сельских и поселковых бюджетов. Действенность решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, эффективность функционирования определяется их финансово-экономическими возможностями [2].

Однако, чтобы данное право превратилось в реальную способность органов местного самоуправления укреплять свою финансово-экономическую базу, а декларированные нормы стали реально действующими, необходим законодательно закрепленный четкий механизм их реализации. На этой основе можно обеспечить финансовую самостоятельность органов местного самоуправления. Их реальная власть основывается на финансовой самостоятельности в целом, только тогда можно говорить о самостоятельности местного самоуправления, дееспособности его органов. Поэтому необходимо принять новый закон о финансовых основах местного самоуправления в РСО-Алания.

Для решения вопросов местного значения на данном этапе развития системы местного самоуправления большое значение имеют средства местного бюджета. Местные бюджеты, являясь основой решения вопросов местного значения, являются фундаментом бюджетной системы Республики Северная Осетия – Алания. Не укрепив фундамент, нельзя кардинально улучшить всю систему. В Конституции РСО-Алания закреплено право органов местного самоуправления самостоятельно принимать местные бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Республики Северная Осетия-Алания и Российской Федерации. При этом в местном бюджете сосредоточена основная часть бюджетных расходов на социальную сферу [2]. Поэтому вопросы регулирования межбюджетных отношений в социальной сфере требуют детальной проработки, когда такие основные социальные функции, как образование, здравоохранение, обеспечение жильем, выплата детских пособий,

пособий по рождаемости и другие, передаются с федерального уровня на республиканский и далее в ведение местных органов власти.

Для развития системы местного самоуправления важную роль играет реализация принципа субсидиарности, согласно которому осуществление государственных полномочий возлагается на органы власти, наиболее близкие к гражданам, предоставление каких-либо полномочий иному органу власти производится с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии [3, с. 32]. Эти положения нашли закрепление в Конституции РСО-Алания. В соответствии с ней органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Необходимо, чтобы данные конституционные положения нашли свое развитие не только в законодательстве, но и применялись на практике. Порядок передачи права на осуществление ряда государственных полномочий органам местного самоуправления должен предусмотреть, во-первых, исполнение данных полномочий в тесном контакте с населением и, во-вторых, экономию бюджетных средств государства. В соответствии с Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления их органы могут выполнять не только возложенные на них задачи, отнесенные к их ведению, но и брать на себя полномочия государственной власти, выполнять полномочия, переданные органами государственной власти местному самоуправлению [4].

В случае передачи им таких полномочий, они в расходной части местного бюджета по их выполнению должны быть указаны как целевые. В доходной части должны быть определены источники финансирования государственных полномочий, выполнения законов, принятых на федеральном или республиканском уровне, которые органы местного самоуправления обязаны выполнять в пределах полученных материальных и финансовых средств.

В функционировании системы местного самоуправления первостепенное значение имеет реализация принципа «достаточности», закрепленного в ст. 9

Хартии. В соответствии с ней финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям. [5, с. 76]. Это возможно только после четкого распределения полномочий между республиканскими органами государственной власти и органами местного самоуправления. Здесь важны два подхода к распределению полномочий. Первый подход – предоставление органам местного самоуправления большей финансовой самостоятельности, что создает стимул для их экономического развития, расширения налогооблагаемой базы, поскольку именно на этом, а не на трансфертах, поступающих из других уровней бюджетов, должны формироваться доходы местных бюджетов. Второй подход – единообразие в установлении разделенных ставок федеральных и республиканских налогов и сборов для зачисления их в местные бюджеты.

Согласно бюджетному законодательству минимальные местные бюджеты формируются на основе минимальных государственных стандартов, норм и нормативов бюджетной обеспеченности. Взяв фактически сложившиеся нормативы отчислений от регулирующих федеральных налогов и сборов по базовому году и в целом по консолидированному бюджету Республики Башкортостан, можно определить ставки налогов и сборов для бюджетов муниципальных образований и республиканского бюджета.

Финансовые проблемы органов местного самоуправления не исчерпываются общим недостатком финансовых ресурсов, обусловленных вертикальной несбалансированностью бюджетной системы, практикой принятия законов, влекущих за собой снижение доходов и увеличение расходов республиканских и местных бюджетов, слабой инициативностью на местах. Не менее серьезная проблема – структурное несоответствие муниципальных доходов и расходов.

Пять основных статей затрат местных органов государственной власти и органов местного самоуправления — транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение, социальная защита — составляют

88% всех расходов муниципальных бюджетов. Около 20% всех расходов бюджета района или города составляет заработная плата работников бюджетных организаций, при этом основная доля в зарплате бюджетников — заработная плата работникам сферы образования. Она составляет 11% всех расходов бюджета, заработная плата работникам здравоохранения – 5,5%.

Таким образом, на этом уровне практически реализуется задача соблюдения большинства государственных социальных гарантий. Так как приоритетным является социальная направленность бюджетной системы, муниципальные бюджеты можно считать фундаментом всей бюджетной системы. Решать задачу социальной направленности бюджетной системы страны и безусловного соблюдения социальных гарантий нельзя без укрепления доходной базы местных бюджетов.

Действующая же в республике система разделения доходов ориентируется на долевое распределение по нормативам. В этой системе есть свои плюсы и минусы. Но две принципиальные позиции должны соблюдаться обязательно. Во-первых, нормативы отчислений должны быть стабильными. Во-вторых, они должны быть едиными для всех районов. Достаточно широкое распространение получило мнение о том, что, установив для разных районов разные нормативы, например, по налогу на прибыль, можно сократить число дотационных районов и повысить стимулы для самозарабатывания средств.

В налоговой системе России только некоторые налоги относятся к крупным, широко распространённым по территории страны. Это НДС, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, акцизы. Но они не являются равноценными и закрепление тех или иных из них полностью за тем или иным уровнем бюджетной системы может привести к большим перекосам в бюджетной обеспеченности территориальных образований.

Все это подтверждает, как представляется, правильность подхода, положенного в основу ст. 7 Федерального закона о финансовых основах местного самоуправления в части закрепления на постоянной основе определенных долей указанных федеральных налогов за местными бюджетами

и ошибочность позиции тех, кто против обоснованного курса, взятого в этом законе, на укрепление доходной базы местных бюджетов и повышение их самостоятельности [6].

Сегодня развитие муниципального хозяйства практически не увязано с местным налогообложением. Вкладывая бюджетные инвестиции в развитие муниципальных предприятий, муниципальные органы увеличивают налогооблагаемую базу, прежде всего по федеральным налогам, которые в большей части к ним не возвращаются. В этих условиях нет особого стимула увеличения налогооблагаемой базы не только по косвенным, но и по прямым налогам. В связи с этим представляется разумным ряд прямых налогов перевести в ранг местных налогов, которые в полном объеме поступают в местные бюджеты и устанавливаются на уровне местного управления. Такое нововведение, несомненно, даст толчок к развитию муниципального хозяйства и укреплению финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Налоговый потенциал местного управления зависит не от количества местных налогов и сборов, а от их качества, позволяющего вывести их на уровень основных доходов для местной казны. Речь идет не только о величине доходности того или иного платежа, но и возможности в полном объеме и своевременно получить его в свой бюджет. Известно, что малый бизнес и предпринимательство процветают не всегда в результате их эффективной хозяйственной деятельности. Чаще всего они преуспевают от умения найти различные пути для уклонения от налогов.

Много вопросов вызывает законодательная идея «упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства», которая выгодна лицам, уклоняющимся от налогов. В этих условиях представляется правильным дать возможность органам местного самоуправления устанавливать патентное обложение малого предпринимательства и самостоятельно вести поиск форм установления единого местного налога, лишая этим возможности освобождаться от налоговых повинностей.

Эффективность и рациональность местного налогообложения, перспективы его дальнейшего развития во многом зависят от уровня местного нормотворчества, справедливости налоговых льгот и их обоснованности, правильности учета налогоплательщиков и налогооблагаемой базы. Создание современного налогового механизма на местах не может быть ограничено появлением дополнительной структуры налоговых органов муниципального характера. Законодательно должен быть предложен особый порядок местного налогообложения, начиная с установления и заканчивая процедурой сбора налогов.

Целесообразно подготовить и принять ряд законов и законодательных актов, где необходимо предусмотреть:

- четкое разграничение расходов и доходов между уровнями бюджетной системы;
- повышение заинтересованности органов местного самоуправления в максимальной собираемости налогов через механизм долгосрочного закрепления доходных источников;
- повышение заинтересованности местных органов государственной власти и органов местного самоуправления в оптимизации расходной части местных бюджетов через укрепление их самостоятельности;
- установить конкретный перечень, размер и уровень собственных доходов в доходах соответствующего бюджета.

При этом законодательное закрепление регулирующих доходов за местными бюджетами не может решить задачи обеспечения самостоятельности местных бюджетов, так как органы местного самоуправления сами не устанавливают размеры процентных отчислений в свои бюджеты от регулирующих доходов. Это прерогатива вышестоящего органа власти, от которого во многом и зависит наполняемость бюджета. Все расходы местных бюджетов, не подпадающие под предметы ведения местного самоуправления, определенные ст.6 вышеуказанного федерального закона, следует относить к государственным полномочиям, и их финансирование должно осуществляться

за счет целевого выделения местным бюджетам средств из федерального или соответствующего регионального бюджета.

Проблемы местных финансов накапливались десятилетиями. Сегодня они воспринимаются как клубок противоречий и нерешенных вопросов, причем в условиях значительного недостатка финансовых ресурсов. Осознание необходимости становления и развития системы местного самоуправления ставит вопрос о проведении реформы местных финансов. Важным шагом в этом направлении стала бы подготовка и принятие закона о финансовых основах местного самоуправления в Республике Северная Осетия – Алания. Эти меры должны сопровождаться законодательным закреплением прав, полномочий и обязанностей органов местного самоуправления, чтобы они могли в перспективе самостоятельно решать вопросы местного значения, освобождая органы государственной власти от значительного бремени проблем.

### **Литература**

1. Европейская Хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге) 15.10.1985 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
2. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.) (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Режим доступа: consultant.ru
3. Большаков С. Н. Концепт субсидиарности в политической практике Европейского Союза. Материалы конференции «Вызовы российскому федерализму: регионы в новом столетии». Пермь: ПГТУ, 2006.
4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 12 августа 1995г. // СЗ РФ. 1995. №35. Ст. 3506.



5. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Проспект, 2010.

6. Федеральный закон от 25.09.1997 № 126-ФЗ (ред. от 28.12.2004) "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464. 29 сентября. (Утратил силу с 1 января 2009 года в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ).

© Бюллетень магистранта 2014 год № 5