

УДК 351 DOI: 10.14451/1.236.50

## Передовой опыт межбюджетных отношений между муниципальным образованием и входящими в его состав районами

© 2024 **Елчева Татьяна Викторовна**

Магистрант. Южно-Уральский государственный университет (Национальный Исследовательский Университет), Россия, Челябинск.

E-mail: liven5up@mail.ru

© 2024 **Попова Елена Александровна**

Доктор экономических наук, доцент. Южно-Уральский государственный университет (Национальный Исследовательский Университет), Россия, Челябинск.

E-mail: 73519045153@yandex.ru

© 2024 **Демина Надежда Константиновна**

Кандидат экономических наук, доцент. Южно-Уральский государственный университет (Национальный Исследовательский Университет), Россия, Челябинск.

E-mail: deminank@susu.ru

**Ключевые слова:** городские округа с внутригородским делением, разграничение полномочий, экономическая целесообразность.

Рассмотрены результаты передового опыта межбюджетных отношений между муниципальным образованием город Челябинск и входящими в его состав районами. Актуальность исследования связана с относительной новизной рассматриваемой модели межбюджетных отношений и малым практическим применением, при этом преобладающей на сегодняшний день в регионах Российской Федерации дефицитностью региональных и местных бюджетов и, соответственно, остротой вопроса эффективности организации межбюджетных отношений.

Наиболее значимыми для социально-экономического развития страны являются крупные города. Результативность деятельности местного самоуправления определяет качество городской среды, что в свою очередь влияет на привлечение либо удержание экономически значимых слоев населения. И здесь всегда имел значение вопрос организации местного самоуправления с точки зрения движения в сторону

централизации либо децентрализации. По этой причине годами ведется поиск рычагов увеличения возможностей участия жителей в решении значимых местных вопросов.

В последние десятилетия эта проблема нарастает, так как в больших мегаполисах имеет место большая пространственная и социальная дифференциация и, соответственно, утрачивается возможность для населения непосредственно

проявлять и отстаивать свои инициативы.

В Европе, например, эта проблема решалась через введение системы создания самостоятельных муниципальных образований, являющихся внутригородским округами.

В России же было на законодательном уровне закреплено создание внутригородских муниципальных образований в городах федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь). Но указанные города при этом являлись субъектами РФ, и это предусматривало определенный набор полномочий и исключало возможность для внутригородских районов становиться самостоятельными единицами децентрализации муниципальной власти.

Таким образом, назрела необходимость введения понятия городских округов с внутригородским делением, которая была реализована путем внесения в 2014 году изменений в законодательство о местном самоуправлении [1].

На сегодняшний день по прошествии шести лет можно сделать вывод о том, что данная возможность не получила широкого применения. По состоянию на сегодня всего 3 города в Российской Федерации реализовали данную организационную модель местного самоуправления. И первым муниципальным образованием, решившимся на этот опыт, стал город Челябинск.

10 июня 2014 года впервые в Российской Федерации были приняты Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 703-ЗО «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» и Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года № 706-ЗО «О статусе и границах Челябинского городского округа и внутригородских районов в его составе».

Однако первостепенные вопросы остались без решения: районы не получили источников доходов и имущества. Это стало следствием отсутствия соответствующей нормативной базы, а именно поправок в Бюджетный кодекс РФ.

Нужно отметить, что именно отсутствие надлежащих правовых механизмов и экономических

решений останавливало большинство муниципальных образований на этапе нововведений.

Так как Президентом РФ было прямо озвучено, что новый закон ничего не навязывает, не являясь императивной нормой, вопрос о необходимости изменений решают главы регионов, исходя из эффективности работы действующей организационной формы, большая часть регионов восприняло это как отсутствие «сигнала» к действию от федерального центра.

А опубликованные изменения Бюджетного Кодекса РФ лишь убавили желание субъектов проявлять инициативу, так как стала понятна финансовая позиция федерального центра, выразившаяся в отсутствии готовности поддерживать возможные реформы увеличением финансирования:

- в отношении внутригородских районов на федеральном уровне не устанавливались отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджет внутригородского района,
- субъектам РФ было предоставлено право своими законами передать часть доходов региона в бюджет внутригородского района,
- городским округам с внутригородским делением предоставлялось право муниципальным правовым актом представительного органа передать часть доходов городского округа с внутригородским делением.

Исходя из сформулированной позиции, самостоятельных источников дохода районам не выделялось, и было предложено субъектам и городским округам решать вопросы самостоятельно в рамках существующего финансирования.

Две трети субъектов РФ вопрос перехода на новую организационную модель даже не предлагали к общественному обсуждению. В двадцати девяти субъектах, что составляет тридцать четыре процента от общего числа, по результатам обсуждений двадцать один субъект получил отрицательный результат, а восемь проявили интерес. Но только Челябинск принял решение

о практической реализации возможности нововведения благодаря согласию трех ключевых участников: Губернатора области, Главы города и Законодательного Собрания области.

Нужно отметить, что проявленная инициатива была оспорена в суде Челябинской области по признаку недействительности принятых нормативных документов ввиду незаконности механизма выявления жителей города Челябинска, а также противоречие нормам Европейской хартии местного самоуправления. Данный факт реформу не остановил, и она продолжалась параллельно с судебными процессами. В декабре 2014 года Верховным судом РФ была поставлена точка в данном споре: действия региональной власти и порядок выявления мнения населения на публичных слушаниях были признаны законными.

Челябинск, столкнувшись с необходимостью формировать новую реальность в части создания правовой базы, в целом с учетом существующих минимальных возможностей справился с первой задачей. При установке не увеличивать кадровый состав и при одновременной необходимости обеспечить деятельность вновь созданных самостоятельных административных единиц за счет возвращения государственных полномочий по ЗАГС и КПДН на региональный уровень были введены ставки представительных органов.

При этом отчисления в районные бюджеты были определены лишь в размере 3% от земельного налога и 10% от налога на имущество физическим лиц. Была определена 100% доходность от патентного налогообложения, но значимость этой статьи доходов была минимальна.

Средний размер доходов бюджетов районов составил 61 млн рублей.

Большая часть расходов в размере 40 млн рублей была отнесена на содержание администраций. Второй значительный блок расходов (20 млн рублей) – это работы по благоустройству территорий. 1 млн рублей – работы по организации культуры и досуга и на спортивные массо-

вые мероприятия, на работу с молодежью – от 200 до 400 тыс. рублей.

Муниципалитет оставил за собой приоритетный контроль над большинством вопросов местного значения районов.

Так, из 13 предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросов, отнесенных к категории обязательных только по 4 районам, была предоставлена определенная самостоятельность, но с формулировкой «самостоятельно, но задачи определяет город».

Очевидно, в таких условиях какая-либо самостоятельность районов стала достаточно условной.

Только в конце 2015 года в собственность районов было передано минимальное имущество, необходимое для решения организационных задач (мебель, оргтехника и т.п.). И только в том же 2015 году продолжилась разработка местных нормативных актов для обеспечения и регламентации работы с имуществом. К казне районов было отнесено муниципальное имущество, которое не являлось объектом хозяйственного ведения или оперативного управления учреждений либо предприятий, а городская инфраструктура осталась единой. Но у районов появилась возможность принимать в собственное ведение объекты, которые еще не были включены в общегородскую инфраструктуру и могли быть отнесены к категории вопросов местного значения.

В 2015 году местными властями были даны первые оценки реформы и в качестве основного достижения озвучено перераспределение полномочий между районами и муниципалитетом. Основным результатом признана эффективная работа по благоустройству на местах, которое осуществлялось непосредственно с учетом мнения населения каждого района. И это действительно было отмечено и самими жителями. В дальнейшем именно это направление стало самым значимым из всех практических достижений и остается таковым на сегодняшний день.

**Таблица 1.** Анализ самостоятельных полномочий районов.

Обязательные вопросы, предусмотренные 131-ФЗ	Степень самостоятельности районов	Финансовое обеспечение (млн. руб.)
Формирование, утверждение, исполнение бюджета	под контролем города	–
Установление местных налогов	под контролем города	–
Распоряжение имуществом	под контролем города	–
Обеспечение первичных мер пожарной безопасности	под контролем города	–
Содействие в организации связи, общественного питания, торговли	подготовка информации для города	–
Организация досуга и культуры	самостоятельно, но задачи определяет город	1
Развитие массового спорта	самостоятельно, но задачи определяет город	0,3
Устройство мест массового отдыха жителей	самостоятельно, но задачи определяет город	–
Содержание архива	только документы районной администрации	–
Работа по благоустройству	самостоятельно, но задачи определяет город	20
Поддержка предпринимательства	под контролем города	–
Работа с детьми и молодежью	под контролем города	–
Создание народных дружин	под контролем города	–

Каждый из районов города, по сути, занимается той работой, которой занимался до 2014 года, но уже имеется четкое и закрепленное на законодательном уровне разграничение полномочий, определенные возможности по получению собственных доходов. При этом возможности районов по получению самостоятельных доходов в части отчислений в районные бюджеты по состоянию на сегодняшний день увеличены с трех процентов от земельного налога, определенных на начальном этапе реформы, до тридцати процентов, процент от налога на имущество физических лиц остался неизменным в размере десяти процентов.

Опыт города Челябинск про шестидесяти лет не стал флагманом для других регионов, только еще два города ввиду собственных внутренних заинтересованностей позже внедрили инициативу реформы (Самара и Махачкала).

В сравнении с двумя другими городами, кото-

рые далее пошли по аналогичному пути, город Челябинск изначально отвел на доходную часть бюджетов районов в части нормативов налоговых отчислений наименьшие возможности.

Также, к сожалению, не выигрышна позиция Челябинска в части соотношения совокупного объема бюджетов районов к бюджету города.

#### **Заключение**

В целом передовой опыта города Челябинска изначально был определен не экономической и организационной целесообразностью для целей региона, а скорее необходимостью определить проект, который бы демонстрировал готовность вновь назначенного главы региона оперативно реагировать на федеральные инициативы.

По состоянию на сегодняшний день можно сделать вывод о том, что затрачиваемые административные ресурсы весьма значительны, хотя сами изменения организационной системы не столь результативны.

**Таблица 2.** Соотношение нормативов налоговых отчислений.

Показатель, %	Челябинск	Самара	Махачкала
Земельный налог	3	10	10
Налог на имущество физических лиц	10	50	50
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	100	–	–
Поступления от денежных взысканий (штрафов)	–	100	100
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	–	–	15

Источник: информация официальных сайтов городов Челябинск, Самара, Махачкала.

**Таблица 3.** Сравнительный анализ уровня бюджетов районов.

Город	Соотношение совокупного объема бюджетов районов к бюджету города, %	Численность населения, чел.
Челябинск	1,65	1191 994
Самара	4,75	1170 910
Махачкала	4,53	684 143

Источник: информация официальных сайтов городов Челябинск, Самара, Махачкала.

В качестве плюсов можно отметить реально положительный эффект для граждан в части благоустройства непосредственно внутригородских районов за счет повышения возможностей участия граждан в вопросах местного значения.

Кроме того, реформа в целом создала условия для активизации депутатов и возможности развития территориального общественного самоуправления.

### Библиографический список

1. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“».