

БРИК Анна Дмитриевна,
Кандидат юридических наук, доцент,
Кафедра иностранных языков и социально-гуманитарных дисциплин
ФГБОУ ВО «Донской государственный аграрный университет»,
п. Персиановский, Российская Федерация,
e-mail: brickad@mail.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматривается правовое регулирование экономической деятельности местного самоуправления РФ, в частности, такие механизмы, как местные налоги, государственно-частное, муниципально-частное партнёрства. Распределение муниципальных образований по видам оказывает значительное влияние на объём бюджетных полномочий, формирующих финансовую основу местного самоуправления. Действующим законодательством РФ установлен базовый набор полномочий муниципалитетов всех видов, среди которых необходимо выделить основные, а именно: установление процедур составления и рассмотрения проекта местного бюджета, установление и исполнение его расходных обязательств, управление муниципальной задолженностью, включая привлечение различных форм заимствований (бюджетное, коммерческое кредитование и др.), предоставление муниципальных гарантий, а также дополнительные полномочия, возникающие в связи с правовым статусом муниципального образования: муниципальный район, городской округ с внутригородским делением. Законодатель наделил указанные виды муниципалитетов дополнительными полномочиями, касающимися организации межбюджетного взаимодействия, распределения налоговых доходов. Автором обоснованы предложения по диверсификации параметров распределения налоговых сборов в бюджетную систему РФ, заключающиеся в нормативном увеличении долей налоговых сборов, поступающих в местные бюджеты. Практическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных в работе результатов в правовом регулировании экономической деятельности муниципалитетов РФ, межбюджетных отношений, а также в образовательных целях при изучении учебных курсов, касающихся управления муниципальной собственностью, бюджетных, налоговых прав, полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовое регулирование, налоги и сборы, полномочия, распределение, муниципальное образование, бюджет.

BRIK Anna Dmitrievna,
Candidate of Law, Associate Professor Department
of Foreign Languages and Social Sciences and Humanities
Don State Agrarian University, Persianovsky, Russian Federation

IMPROVING LEGAL REGULATION OF ECONOMIC ACTIVITIES OF MUNICIPAL ENTITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation. This article examines the legal regulation of economic activities of local governments in the Russian Federation, in particular mechanisms such as local taxes, public-private partnerships, and municipal-private partnerships. The distribution of municipalities by type significantly influences the scope of budgetary powers, which form the financial basis of local government. Current Russian legislation establishes a basic set of powers for municipalities of all types, among which the key ones are: establishing procedures for drafting and reviewing local budgets, establishing and fulfilling their expenditure obligations, managing municipal debt, including raising various forms of borrowing (budget and commercial lending, etc.), providing municipal guarantees, as well as additional powers arising from the legal status of the municipality: municipal district, urban district with intra-city division. Legislators have granted these types of municipalities additional powers related to organizing interbudgetary cooperation and distributing tax revenues. The author substanti-

ates proposals to diversify the parameters for distributing tax revenues within the Russian budget system, which consist of a normative increase in the share of tax revenues going to local budgets. The practical significance of this study lies in the potential use of the findings in legal regulation of the economic activities of Russian municipalities, interbudgetary relations, and for educational purposes in courses on municipal property management, budgetary and tax rights, and the powers of local governments.

Key words: local government, legal regulation, taxes and fees, powers, distribution, municipal formation, budget.

Введение

Достижение целевых ориентиров документов стратегического планирования РФ подразумевает, в том числе, активизацию усилий экспертного, научного сообществ по разработке концептуально-теоретических подходов и административно-правовых, организационно-экономических инструментов, механизмов повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, что, в свою очередь, актуализирует аналитику проблем экономического обеспечения деятельности местного самоуправления. Конституцией РФ установлена независимость местного самоуправления от государственной власти, определены полномочия, сфера ответственности местного самоуправления. Внегосударственный конституционный статус органов местного самоуправления, при одновременной встроенности в систему публичной власти РФ, неизбежно порождает противоречия, связанные с распределением ресурсов (прежде всего, финансовых) между уровнями бюджетной системы РФ, регулированием пропорций налоговых поступлений и т. п., что требует надлежащей научной интерпретации, учитывающей последние изменения в налоговом, бюджетном законодательстве. Вышеуказанные обстоятельства в полной мере аргументируют актуальность тематики исследования.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования полученных в работе результатов в правовом регулировании экономической деятельности муниципалитетов РФ, межбюджетных отношений, а также в образовательных целях при изучении учебных курсов, касающихся управления муниципальной собственностью, бюджетных, налоговых прав, полномочий органов местного самоуправления.

Материалы и методы

Информационную базу статьи составляют законодательные и нормативные правовые акты РФ, регламентирующие экономическую деятельность местного самоуправления, результаты научных исследований, посвященные данной проблеме. Применение таких методов научного познания, как анализ, синтез, дедукция, компаративистика обеспечивает высокий уровень достоверности итоговых результатов и выводов.

Результаты и обсуждение

Исследование конституционно-правовых основ местного самоуправления РФ, трансформации законодательного распределения властных полномочий между уровнями управления представлено в научных трудах Аминева Р. Ф. [1], Суходольского Г. М. [2], Панферкиной И. С., Колесниковой Д. В., Гурбановой Д. Т. [3]. Указанные авторы отмечают сформировавшуюся с начала 2000-х гг устойчивую тенденцию постепенной централизации полномочий и ресурсов на федеральном уровне государственного управления, что, в условиях социальной-экономической, культурной, географической дифференциации РФ создаёт риски ненадлежащего учёта факторов, детерминирующих местную специфику вследствие чего снижается качество принимаемых управленческих решений. В научных работах Кускашева Д. В. [4], Ревунова Р. В. [5] представлена аналитика современных организационно-правовых форматов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Исследователи Лейба И. П., Павлов Н. В., Очаковский В. А. [6], Фисенко Е. Е. [7] акцентируют внимание на правовом регулировании экономической деятельности местного самоуправления, в том числе местном бюджете, как основном инструменте реализации конституционных полномочий муниципалитета по решению вопросов местного значения. Региональное правотворчество в контексте развития экономических основ местного самоуправления интерпретируют Новиков А. О., Вольфсон Э. Н. [8], Шор И. М. [9], Зайдуллин Р. Р. [10].

Отдавая долг уважения вышеуказанным учёным за бесспорный вклад в исследование правовой основы экономики местного самоуправления РФ, необходимо отметить, что ряд вопросов, касающихся законодательного регулирования взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в бюджетном процессе, распределения поступлений налогов между уровнями бюджетной системы нуждается в дополнительной научной интерпретации, учитывающей комплекс целевых ориентиров, зафиксированных в документах стратегического планирования РФ на средне- и долгосрочную перспективу, законодательные новеллы, практику высших судов РФ.

На современном этапе местное самоуправление представляет собой наиболее близкий гражданам уровень власти, оказывающий непосредственное влияние на показатели, характеризующие качество жизни. В связи с указанными обстоятельствами, формирование условий, в том числе правовых, надлежащего финансового обеспечения деятельности местного самоуправления является одной из важнейших задач развития Российской Федерации.

Экономическая основа местного самоуправления РФ сформирована Конституцией РФ, законодательными, нормативными правовыми актами, определяющими, регулирующими отношения, возникающие:

- в связи с формированием, использованием муниципальной собственности, хозяйственной деятельностью органов местного самоуправления, муниципальных юридических лиц;
- управлением финансами муниципального образования, в том числе организацией бюджетного процесса, разработкой и реализацией муниципальных программ социально-экономического развития, софинансированием реализации мероприятий госпрограмм социально-экономического развития (федеральных, региональных) в интересах граждан, проживающих в данном муниципалитете.

Конституция РФ устанавливает базовые принципы экономической самостоятельности местного самоуправления. Статья 12 гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий относительно органов госвласти, статья 130 гарантирует муниципалитетам право владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью, статья 132 наделяет органы местного самоуправления муниципальных образований налоговыми, бюджетными полномочиями в устанавливаемых законом пределах [11]. Налоговый кодекс РФ [12] (статья 15) устанавливает в РФ следующие местные налоги и сборы:

- земельный налог;
- налог на имущество;
- торговый сбор;
- туристический налог.

Органы местного самоуправления осуществляют собственное нормотворчество и правовое регулирование налогообложения в пределах установленных федеральным законодателем.

Подобная взаимосвязь создаёт правовые условия активизации инвестиционной деятельности на муниципальном уровне, что способствует развитию экономической основы местного самоуправления. В установленной законом системе

правоотношений сторону публичного партнёра представляет глава муниципального образования либо установленный орган муниципального управления, сторону частного партнёра – инвестор или группа инвесторов, заинтересованных в реализации конкретного проекта. Предусмотренный Законом о ГЧП/МЧП порядок отбор проектов к реализации осуществляется с использованием конкурентных процедур, что позволяет обеспечить, во-первых, максимизацию социально-экономического эффекта, возникающего вследствие реализации МЧП-проекта, во-вторых, снижает коррупционные риски. Закон о ГЧП/МЧП также предусматривает механизм привлечения к ответственности недобросовестного публичного или частного партнёра в случае нарушения им своих обязательств. За период действия Закона о ГЧП/МЧП муниципальные образования РФ накопили позитивный опыт правоприменения в указанной сфере.

Экономическая основа местного самоуправления представляет собой комплексное понятие, выражающееся в том, что государство, гарантируя самостоятельность местного самоуправления в установленных законом пределах, обязуется сформировать экономические предпосылки его эффективного функционирования, в том числе устанавливая (в ряде случаев – делегируя) в отношении органов местного самоуправления налоговые, бюджетные, имущественные распорядительные и иные полномочия. В данном контексте органы государственной власти РФ, субъектов РФ устанавливают правовые форматы передачи:

- отдельных государственных полномочий вместе с денежными средствами федерального и региональных бюджетов, необходимых для их реализации;
- объектов, находящихся в госсобственности в муниципальную собственность.

Примером практической реализации указанного правового механизма является реформа муниципального здравоохранения, осуществляемая в Российской Федерации с 2023 г. В ходе реформы в регионах РФ происходит передача муниципальных учреждений здравоохранения в ведение профильных государственных органов субъектов РФ. Подобный переход сопровождается изменением порядка финансирования указанных учреждений; местные бюджеты прекращают расходовать денежные средства, финансовое обеспечение осуществляется за счёт денежных средств бюджетов субъектов РФ. В тоже время, в ведении муниципальных образований остаются вопросы, связанные с участием в осуществлении охраны здоровья граждан (например, участие в просветительских мероприятиях,

касающихся здравоохранения, профилактике заболеваемости граждан, проживающих в муниципалитете, пропаганде донорства крови и т. п.).

Заключение

В завершение сформулируем следующие основные выводы:

- Распределение муниципальных образований по видам оказывает значительное влияние на объём бюджетных полномочий, формирующих финансовую основу местного самоуправления. Действующим законодательством РФ установлен базовый набор полномочий муниципалитетов всех видов, среди которых необходимо выделить основные, а именно: установление процедур составления и рассмотрения проекта местного бюджета, установление и исполнение его расходных обязательств, управление муниципальной задолженностью, включая привлечение различных форм заимствований (бюджетное, коммерческое кредитование и др.), предоставление муниципальных гарантий, а также дополнительные полномочия, возникающие в связи с правовым статусом муниципального образования: муниципальный район, городской округ с внутригородским делением. Законодатель наделил указанные виды муниципалитетов дополнительными полномочиями, касающимися организации межбюджетного взаимодействия, распределения налоговых доходов.
- В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, нами предлагаются следующие административно-правовые мероприятия:
- корректировка статьи 395 Налогового кодекса РФ в части расширения прав органов местного самоуправления по введению налоговой льготы в форме освобождения от уплаты земельного налога в отношении объектов налогообложения, находящихся в оперативном управлении (хозяйственном ведении) муниципальных организаций.
- корректировка пропорций распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы РФ, в частности, увеличение доли, зачисляемой в доход местных бюджетов по таким налогам, как: налог на добавленную стоимость с 0 % до 10 %, налог на добычу полезных ископаемых с 0 % до 3 %, налог на прибыль организаций с 0 % до 12 %.

К преимуществам предлагаемого изменения бюджетного законодательства необходимо отнести следующие обстоятельства:

- законодательное установление доли местных бюджетов в крупнейших по объёму сбо-

ров налогах РФ, взимаемых в том числе в юрисдикциях соответствующих муниципалитетов, формирует у органов местного самоуправления дополнительную мотивацию по созданию необходимых для эффективного развития бизнеса организационно-правовых, административных условий, способствующих расширению количества налогоплательщиков и увеличению налоговой базы;

- сокращается потребность муниципальных образований в получении межбюджетных трансфертов из вышестоящих уровней бюджетной системы РФ;
- снижаются административные издержки, связанные с организацией процедур предоставления межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетной системы РФ: сокращается документооборот между должностными лицами налоговой службы, федерального казначейства финансовых подразделений муниципальных образований и другими участниками бюджетного процесса;
- снижается потребность муниципальных образований в софинансировании реализации проектов, связанных с благоустройством, модернизацией дорожно-транспортной инфраструктуры и т. п. за счёт денежных средств региональных и федерального бюджетов;
- снижается потребность муниципальных образований в привлечении финансовых ресурсов посредством кредитования, что способствует стабилизации местных бюджетов, снижает расходы, связанные с обслуживанием муниципального долга.

Список литературы:

[1] Аминев Р. Ф. Конституционные основы правового регулирования экономической основы местного самоуправления / Аминев Р. Ф. // В сборнике: Современные исследования в гуманитарных и естественнонаучных отраслях. сборник научных статей. Москва, 2019. С. 25-29.

[2] Суходольский Г. М. Конституционно-правовые основы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: опыт системного исследования / Суходольский Г. М. // Муниципалитет: экономика и управление. 2019. № 3 (28). С. 20-30.

[3] Панферкина И. С. Организационно-правовые основы функционирования органов местного самоуправления с настоящими поправками в Конституцию РФ / Панферкина И. С., Колесникова Д. В., Гурбанова Д. Т. // Научный альманах. 2020. №12-2 (74). С. 141-144.

[4] Кускашев Д. В. К вопросу о формировании и развитии организационно-правовых основ

местного самоуправления в России / Кускашев Д. В. // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2019. № 11. С. 118-121.

[5] Ревунов Р. В. Конституционно-правовые основы экономики местного самоуправления / В сборнике: Актуальные проблемы публичного права: эволюция, современные тенденции и зарубежный опыт. Материалы всероссийской научно-практической конференции с международным участием профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов. Симферополь, 2025. С. 180-183.

[6] Лейба И. П. Бюджет муниципального образования как ключевой элемент экономических основ местного самоуправления (муниципально-правовой аспект) / Лейба И. П., Павлов Н. В., Очаковский В. А. // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 7. С. 94-97.

[7] Фисенко Е. Е. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в РФ / Фисенко Е. Е. // Вопросы гуманитарных наук. - 2018. - № 6 (99). - С. 20-24.

[8] Новиков А. О. Проблемы экономических основ местного самоуправления (на примере Кемеровской области) / Новиков А. О., Вольфсон Э. Н. // В книге: учим управлять и учимся управлять. Шестой сборник научных статей. Кемерово, 2020. С. 109-114.

[9] Шор И. М. Практика применения концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве (на примере Волгоградской области) / Шор И. М. / Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К. Л. Хетагурова. 2023. № 4. С. 233-241.

[10] Зайдуллин Р. Р. Реализация проекта муниципально-частного партнерства в Республике Башкортостан (на примере городского округа город Сибай Республики Башкортостан) / Зайдуллин Р. Р. / Экономика и социум. 2023. № 12-1 (115). С. 1099-1102.

[11] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)

[12] Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ), 31.07.1998 г. №146-ФЗ

References:

[1] Aminev R.F. Constitutional foundations of legal regulation of the economic basis of local self-government/Aminev R.F./In the collection: Modern research in the humanitarian and natural sciences. collection of scientific articles. Moscow, 2019. S. 25-29.

[2] Sukhodolsky G. M. Constitutional and legal foundations of interaction between state power and

local self-government in the Russian Federation: experience in system research/Sukhodolsky G. M./Municipality: economics and management. 2019. № 3 (28). S. 20-30.

[3] Panferkina I. S. Organizational and legal foundations of the functioning of local self-government bodies with these amendments to the Constitution of the Russian Federation/Panferkina I. S., Kolesnikova D. V., Gurbanova D. T./Scientific almanac. 2020. №12-2 (74). S. 141-144.

[4] Kuskashev D.V. On the formation and development of the organizational and legal foundations of local self-government in Russia/Kuskashev D.V./Modern science: current problems of theory and practice. Series: Economics and Law. 2019. № 11. S. 118-121.

[5] Revunov R.V. Constitutional and legal foundations of the economy of local self-government/In the collection: Actual problems of public law: evolution, modern trends and foreign experience. Materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation of faculty, graduate students and students. Simferopol, 2025. S. 180-183.

[6] Leiba I.P. Municipal budget as a key element of the economic foundations of local self-government (municipal legal aspect) /Leiba I.P., Pavlov N.V., Ochakovsky V.A./Humanities, socio-economic and social sciences. 2019. № 7. S. 94-97.

[7] E. E. Fisenko. Financial and economic basis of local self-government in the Russian Federation/E. E. Fisenko/Issues of the humanities. - 2018. - № 6 (99). - S. 20-24.

[8] Novikov A.O. Problems of the economic foundations of local self-government (on the example of the Kemerovo region) /Novikov A.O., Wolfson E.N./In the book: we teach to manage and learn to manage. Sixth collection of scientific articles. Kemerovo, 2020. S. 109-114.

[9] Shor I.M. Practice of the use of concession agreements and agreements on public-private (municipal-private) partnership (on the example of the Volgograd region) /Shor I.M./Bulletin of the North Ossetian State University named after K. L. Khetagurov. 2023. № 4. S. 233-241.

[10] R.R. Zaydullin. Implementation of a municipal-private partnership project in the Republic of Bashkortostan (using the example of the urban district of the city of Sibay of the Republic of Bashkortostan) /R.R. Zaydullin/Economics and Society. 2023. № 12-1 (115). S. 1099-1102.

[11] The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote in 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote 01.07.2020)

[12] Tax Code of the Russian Federation (Tax Code of the Russian Federation), 31.07.1998 No. 146-FZ.