

Дышекова А.А.
Dyshekova A.A.

**МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ
LOCAL BUDGETS: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT
PROSPECTS**

В настоящее время в Российской Федерации подавляющее большинство представителей местного самоуправления своей главной проблемой называют хроническую нехватку собственных средств для покрытия расходных полномочий органов местного самоуправления. В структуре доходов местных бюджетов важное место продолжает занимать финансовая помощь, которая осуществляется в форме дотаций, субвенций, средств фондов финансовой поддержки.

Значительная доля финансирования за счет бюджетов вышестоящих уровней в доходы местного бюджета приводит к негативным последствиям, а именно, к снижению ответственности органа местного самоуправления в процессе решения вопросов местного значения, формированию условий для неэффективного использования перераспределяемых межбюджетных трансфертов. Также это приводит к отсутствию стимулов у местного самоуправления для расширения собственной доходной базы бюджетов, появляется искушение увеличивать объем расходов и дефицит местных бюджетов, что подтверждается не только российской бюджетной практикой, но и опытом других стран.

Причина несостоятельности местных бюджетов заключается в том, что для России характерна практика распределения доходных полномочий между Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями, которая приводит к высокому уровню централизации доходов в федеральном бюджете.

Необходимость совершенствования организации и функционирования местных бюджетов в настоящее время – одна из первоочередных задач государственного строительства. Неблагополучное состояние российских местных бюджетов очевидно, и столь же очевидна неотложность решения назревших в этой сфере проблем. На сегодняшний день можно выделить следующие проблемы местных бюджетов:

- противоречивая нормативно - правовая база;
- несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам;
- несбалансированность местного бюджета;
- слабая собственная доходная базы.
- безответственность должностных лиц местного самоуправления;
- одна из самых острых проблем - несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам.

Приходится констатировать, что и в правоприменительной практике присутствует значительное количество нерешенных проблем. Имеющиеся проблемы можно систематизировать следующим образом:

- размытость и неконкретность многих правовых норм;
- несогласованность с рядом базовых законов, принятых позднее;
- юридическая некорректность уставов муниципальных образований;
- отсутствие четких принципов разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- недостаточная проработанность процедур обеспечения ответственности и контроля - как со стороны граждан, так и со стороны государства - за деятельностью органов местного самоуправления;

- неясность процедур осуществления властных и хозяйственных полномочий органов местного самоуправления.

Местные бюджеты имеют целый ряд нерешенных и существенных проблем, связанных с отсутствием интереса у представителей органов местного самоуправления в формировании дополнительных доходов, так как основные доходы зачисляются не в местные бюджеты, а в бюджеты регионов и федеральный бюджет. Следовательно, одной из главных проблем местных бюджетов является отсутствие интереса в формировании дополнительных источников доходов. Решение этой проблемы возможно лишь на законодательном уровне.

At present, in the Russian Federation, the overwhelming majority of representatives of local self-government consider their main problem a chronic lack of own funds to cover the expenditure powers of local governments. In the structure of revenues of local budgets, financial assistance continues to occupy an important place, which is carried out in the form of subsidies, subventions, and funds of financial support.

A significant proportion of funding from the budgets of higher levels in local budget revenues leads to negative consequences, namely, reducing the responsibility of the local government in addressing issues of local importance, creating conditions for the inefficient use of redistributable interbudgetary transfers. It also leads to a lack of incentives for local governments to expand their own budget revenue base, there is a temptation to increase spending and local budget deficits, which is confirmed not only by Russian budget practice, but also by the experience of other countries.

The reason for the insolvency of local budgets is that Russia is characterized by the practice of distributing income powers between the Federation, constituent entities of the Russian Federation and municipalities, which leads to a high level of centralization of income in the federal budget.

The necessity to improve the organization and functioning of local budgets is currently one of the priorities of state-building. The poor state of the Russian local budgets is obvious, and the urgency of solving the problems that have become acute in this area is obvious as well. To date, the following problems of local budgets can be identified:

- conflicting regulatory and legal framework;
- discrepancy between the volume of powers of local governments and the material and financial resources at their disposal;
- imbalance of the local budget;
- weak own income base.
- irresponsibility of local government officials;

The bottom of the most acute problems is the discrepancy between the volume of powers of local self-government institutions and the material and financial resources at their disposal.

We have to admit that there are a significant number of unsolved problems in law enforcement practice. The existing problems can be systematized as follows:

- insufficient clearance and vagueness of many legal norms;
- inconsistency with a number of basic laws adopted later;
- legal incorrectness of the charters of municipalities;
- the lack of clear principles for the delimitation of powers of state and local authorities;
- insufficient elaboration of procedures for ensuring responsibility and control, both from citizens and from the state, over the activities of local governments;

lack of clarity of the procedures for exercising the power and economic powers of local governments.

Local budgets have a number of unresolved and significant problems related to the lack of interest among local government representatives in generating additional revenues, since the main revenues are credited not to local budgets, but to regional and federal budgets. Consequently, one of the main problems of local budgets is the lack of interest in the formation of additional sources of income. The solution to this problem is possible only at the legislative level.

Ключевые слова: муниципальные образования, местный бюджет, налоговые доходы, неналоговые доходы, органы местного самоуправления.

Keywords: municipalities, local budget, tax revenues, non-tax revenues, local governments.

Дышекова Альбина Аскерхановна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики, ФГБОУ ВО Кабардино-Балкарский ГАУ, г. Нальчик

Тел: 89674227555,

E-mail: kantik1608@mail.ru

Dysheкова Albina Askerhanova - Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of Economics, FSBEI HE Kabardino-Balkarian SAU, Nalchik

Введение. Вопросы функционирования и совершенствования местных бюджетов на сегодняшний день являются одной из важнейших задач нашего государства. Именно местные бюджеты обеспечивают демократический характер всей системы институтов власти, так как являются первичным уровнем публичной власти и максимально приближены к населению. Сбои и проблемы, возникающие на этом уровне бюджетной системы, оказывают негативное воздействие на состояние общества в целом.

Методология проведения исследования. Исследование основано на принципах диалектической логики и системного подхода. В процессе исследования использовались общенаучные эмпирические методы (наблюдение, сравнение, сбор и изучение данных), анализ и синтез, метод научной абстракции, методы-подходы - комплексный, системный.

Результаты исследования. Известно, что сегодня состояние местных бюджетов в России характеризуется наличием множества острых проблем. Решение этих проблем требует проведения специального всестороннего анализа с целью выработки комплекса эффективных и адекватных мер для их практического разрешения. Наиболее острыми проблемами местных бюджетов можно назвать следующие:

- отсутствие заинтересованности в формировании достаточной доходной базы;
- наличие дефицита местных бюджетов;
- отсутствие заинтересованности местных органов власти в развитии возможностей сельских территорий;
- несоответствие финансовых и других ресурсов, находящихся в распоряжении местных органов власти, объемам полномочий, возлагаемых на нижестоящий уровень бюджета.

Целый ряд существенных и нерешенных проблем у местных бюджетов порождены отсутствием заинтересованности у представителей органов местного самоуправления в формировании дополнительных источников доходов, так как основные доходы зачисляются не в местные бюджеты, а в вышестоящие уровни бюджетной системы. Доходы местных бюджетов должны создавать прочную финансово-экономическую базу, которая в основной своей части состоит из доходов местных бюджетов. Однако за местными бюджетами закреплены самые неэффективные и труднособираемые налоги, поэтому органы местного самоуправления сталкиваются с такой проблемой как дефицит местных бюджетов.

«Бюджетный кодекс определяет бюджет муниципального образования как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления»[5, 6]. Решая вопросы децентрализации налоговых поступлений, следует придерживаться некоторых принципов, а именно: закрепление за местными бюджетами таких налогов, на развитие доходной базы которых муниципальные образования способны оказывать влияние; обеспечение соответствия между объемами доходных источников и размерами расходных обязательств; сохранение в своей основе существующей налоговой и бюджетной системы.

Особую актуальность имеет вопрос о закреплении за местными бюджетами налоговых доходов, на развитие налогооблагаемой базы которых

способны оказать влияние органы местного самоуправления. Зачисление в местные бюджеты таких налогов как транспортный налог, налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц (помимо предусмотренных действующим законодательством) способствовало бы созданию мотивационного механизма для стимулирования местных органов власти расширять и развивать производство на территории соответствующих муниципальных образований. Так, к примеру, строительство и содержание транспортных инженерных сооружений, находящихся в границах округов, районов, поселений, кроме дорог регионального и федерального покрытия, входят в полномочия муниципальных образований, поэтому было бы уместным для улучшения бюджетной обеспеченности местных бюджетов передать им транспортный налог.

Согласно ранее действовавшему законодательству, определенная доля поступлений от налога на прибыль организаций зачислялась в местные бюджеты, что повышало заинтересованность местных органов в развитии налогооблагаемой базы и позволяло увеличивать доходы от его взимания. Сегодня же данный налог распределяется между федеральным и региональным бюджетами. Однако в целях повышения заинтересованности местных органов власти в развитии бизнеса на соответствующей территории необходимо закрепить определенную долю данного налога за местными бюджетами. В перспективе можно также проработать вопрос о введении местного налога на прибыль организаций, ставка по которой может составлять до 5%.

Следует обратить внимание также на вопросы, связанные с формированием земельного налога. Дело в том, что значительная часть земель уходит от налогообложения в силу применения налоговых льгот и изъятия их из объекта налогообложения. Значительное количество земель освобождено от налогообложения в результате принятых решений на федеральном уровне. Так, часть земель, предназначенных для нужд обороны и безопасности, таможенных нужд, не учитываются как объект налогообложения.

Существует также необходимость в реформировании налогообложения имущества физических лиц, что позволит повысить эффективность и потенциал имущественных налогов в целом и станет резервом увеличения доходных источников муниципальных образований. Данный налог может стать стабильным источником формирования доходной базы местных бюджетов и обеспечить реализацию доходного потенциала недвижимости лишь при условии заинтересованности соответствующих органов.

За органами муниципального образования закреплены полномочия по формированию, утверждению, исполнению и контролю за исполнением местных бюджетов. В то же время органы местного самоуправления не обладают достаточным объемом финансовых ресурсов, которыми они могли бы свободно распоряжаться для выполнения своих функций и задач. Объем финансовых ресурсов, закрепленных за органами местного самоуправления, не соизмерим с объемом их обязанностей, установленными Конституцией РФ и законодательством [1, 2]. Отсутствие четкой регламентации бюджетных взаимоотношений при создании одного муниципального образования в границах другого, а также отсутствие нижнего предела численности населения муниципального образования привели к тому, что многие мелкие населенные пункты или даже их части (в которых, как правило, присутствует один крупный налогоплательщик) получили возможность сформировать муниципальное образование и получить бюджетную автономию - без всякого учета степени реальной заинтересованности населения в такой форме реализации его права на местное самоуправление.

«В более широкой формулировке проблема состоит в том, что гарантированные Конституцией и законодательством права на формирование муниципальных органов, подразумевающие специфические бюджетные и финансовые полномочия, именно в этой части лишены эффективного механизма их реализации» [3, 4]. Основную долю доходной базы местных бюджетов аккумулируют крупные муниципальные образования, созданные на основе административных районов и городов. Также требуют решения вопросы

рассеивания ресурсов бюджета между многочисленными недееспособными муниципальными образованиями.

Таким образом, основной проблемой бюджетов муниципальных образований является отсутствие заинтересованности местных органов власти в изыскании дополнительных источников доходов, как налоговых, так и неналоговых. Область решения обозначенной проблемы в своей основе находится в разработке и реализации адекватных нормативных документов, регулирующих деятельность местных органов. Следует также отметить, что наличие права у населения на формирование местного бюджета приводит к ответственности государства за создание условий, позволяющих реализовать данное право. Решение указанного вопроса также лежит на платформе создания предпосылок для максимального удовлетворения потребностей граждан путем совершенствования законодательной базы, рационального распределения полномочий между государственными и местными органами власти, оптимизацию территориальной организации. «Выработанные европейским опытом принципы децентрализации управления, субсидиарности еще не вполне адекватно отражены в российском законодательстве. Практика также отходит от представлений о местных бюджетах как институте гражданского общества. Зачастую она сводится к организации режима власти, обеспечивающего личные или корпоративные интересы муниципальных должностных лиц».

Несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления находящимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам является одной из острых вопросов, тормозящих динамичное развитие этих территориальных образований. Также не обеспечивается реализация установленной Конституцией системы гарантий местного самоуправления, основными среди которых являются судебная защита органов местного самоуправления, обязательность всех решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, запрет на ограничение прав местного самоуправления.

Нормативные правовые документы, регулирующие деятельность органов местного самоуправления, в соответствии с конституционно-правовыми основами принимаются на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Однако законодательная база местного самоуправления уже сформирована в значительной степени на федеральном и региональном уровнях, но в ближайшее время требуют урегулирования таких вопросов «как порядок прекращения полномочий органов местного самоуправления и выборных лиц местного самоуправления, порядок передачи в муниципальную собственность объектов федеральной собственности, формирование муниципальных заказов, порядок осуществления органами местного самоуправления внешних связей».

Формирование системы местного самоуправления в России происходит, как правило, путем инициирования сверху, хотя процесс возникновения норм и институтов должен происходить в ходе органического движения снизу, в результате в России наблюдается опережающий характер формирования системы местного самоуправления. Подобный сценарий политического развития исторически был, скорее всего, неизбежным. Но именно для сферы местного самоуправления последствия оказались особенно негативными и требуют скорейшего устранения. Можно идентифицировать следующие проблемы:

- отсутствие четких принципов разделения властных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- противоречивость и несогласованность принимаемых и действующих законов;
- некорректность и размытость большинства правовых норм;
- юридическая некорректность уставов муниципальных образований;
- отсутствие проработанных юридических норм и процедур, обеспечивающих ответственность и контроль со стороны государства и граждан за деятельностью органов местного самоуправления.

Перечисленные проблемы свидетельствуют о наличии глубокого системного кризиса в организации и осуществлении деятельности органов местного самоуправления в РФ. Основным условием решения обозначенных задач является обеспечение устойчивого экономического роста местных бюджетов. Важным фактором достижения социально-экономического развития местного самоуправления является формирование собственной финансовой базы, что позволит обеспечить самостоятельность местных бюджетов и создать фундамент для развития всей бюджетной системы страны. Так, на наш взгляд, реализация следующих мероприятий позволит увеличить доходную базу местных бюджетов:

- проведение работ органами местного самоуправления по выявлению собственников имущества, не оформивших свои права на данное имущество;
- реализация комплекса мер по сокращению и ликвидации недоимок по налогам и сборам;
- разработка комплекса мер по поступлению неналоговых доходов, так как муниципальные органы имеют реальные возможности по увеличению неналоговых доходов.

Область применения. Бюджетная система РФ, местные бюджеты.

Заключение. Формирование местных бюджетов является одновременно условием и результатом социально-экономического развития муниципальных образований. В управлении экономикой страны местные бюджеты играют важную роль и выступают инструментом воздействия на темпы и пропорции общественного развития и повышения благосостояния граждан. Поэтому одной из актуальных проблем, на сегодняшний день, является создание эффективного механизма их формирования, от решения которой зависит стабильность развития экономики регионов и страны в целом.

Литература

1. Казова З.М. Налоговое администрирование как эффективный инструмент налоговой политики // В сборнике: Совершенствование

налогообложения как фактор экономического роста Материалы VII Международной научно-практической конференции. 2015. С. 264-267.

2. Казова З.М., Дышекова А.А. Условия реализации финансовой политики государства // Российский экономический интернет-журнал. 2018. № 1. С. 19.

3. Казова З.М. Межбюджетные отношения, их содержание и развитие // Аллея науки. 2017. Т. 1. № 14. С. 346-349.

4. Казова З.М. Предпосылки становления и особенности функционирования налогового администрирования в России // Аллея науки. 2017. Т. 2. № 14. С. 113-116.

5. Казова З.М. Развитие финансовой системы и механизмы её регулирования // Аллея науки. 2017. Т. 2. № 14. С. 184-187.

6. Казова, З. М., Международный опыт оптимизации бюджетных расходов//Научные Известия. 2015. № 1. С. 77-80.

References

1. Kazova Z.M. Nalogovoe administrirovanie kak effektivnyj instrument nalogovoj politiki // V sbornike: Sovershenstvovanie nalogooblozheniya kak faktoreh ekonomicheskogo rosta Materialy VII Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. 2015. S. 264-267.

2. Kazova Z.M., Dyshekova A.A. Usloviya realizacii finansovoj politik gosudarstva // Rossijskij ekonomicheskij internet-zhurnal. 2018. № 1. S. 19.

3. Kazova Z.M. Mezhibyudzhetye otnosheniya, ih soderzhanie i razvitie // Alleya nauki. 2017. T. 1. № 14. S. 346-349.

4. Kazova Z.M. Predposylki stanovleniya i osobennosti funkcionirovaniya nalogovogo administrirovaniya v Rossii // Alleya nauki. 2017. T. 2. № 14. S. 113-116.

5. Kazova Z.M. Razvitie finansovoj sistemy i mekhanizmy eyo regulirovaniya // Alleya nauki. 2017. T. 2. № 14. S. 184-187.

6. Kazova, Z. M., Mezhdunarodnyj opyt optimizacii byudzhetnyh raskhodov//Nauchnye Izvestiya. 2015. № 1. S. 77-80.