

Актуальные проблемы формирования местных бюджетов и пути их решения

Дышекова А.А., к.э.н., доцент кафедры «Финансы», ФГБОУ ВО «Кабардино-Балкарский государственный аграрный университет имени В.М. Кокова», г. Нальчик, Россия

Казова З.М., к.э.н., доцент кафедры «Финансы», ФГБОУ ВО «Кабардино-Балкарский государственный аграрный университет имени В.М. Кокова», г. Нальчик, Россия

Аннотация. В данной статье рассматриваются актуальные проблемы муниципальных образований, сопровождающих их деятельность, в современных условиях. Освещаются вопросы формирования доходов местных бюджетов, некорректности нормативных и законодательных документов. Решение всех этих вопросов имеют особую важность, так как местные бюджеты являются каналами, через которые происходит реализация государственных социально-экономических задач и формирование социальной инфраструктуры общества.

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

Actual problems of formation of local budgets and ways of their solution

Dyshekova A.A., candidate of Economic Sciences, associate Professor of Finance, FSBEI HE «Kabardino-Balkaria State Agrarian University named after V. M. Kokov», Nalchik

Kazova Z.M., candidate of Economic Sciences, associate Professor of Finance, FSBEI HE «Kabardino-Balkaria State Agrarian University named after V. M. Kokov», Nalchik

Annotation. In this article the actual problems of the municipalities accompanying their activity in modern conditions are considered. It covers the issues of formation of revenues of local budgets, of the incorrectness of the normative and legislative documents. The solution of all these issues is of particular importance, since local budgets are the channels through which the implementation of state socio-economic tasks and the formation of the social infrastructure of society.

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

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.

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 трудно собираемые 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»¹. 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

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 г., № 145-ФЗ (ред. от 6.12.2007 г.) – Информ.-правов. система «Эксперт-Гарант». – Версия от 19.05.09 г.

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. 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»². 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

² Решение Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан от 27 декабря 2007 г. № 143 «О бюджете муниципального образования Елабужский муниципальный район на 2006 год» – Информ.-правов. система «Эксперт-Гарант». – Версия от 19.05.09 г.

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»³.

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 система 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

³ Решение Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан от 27 декабря 2007 г. № 143 «О бюджете муниципального образования Елабужский муниципальный район на 2006 год» – Информ.-правов. система «Эксперт-Гарант». – Версия от 19.05.09 г.

сформирована в значительной степени на федеральном и региональном уровнях, но в ближайшее время требуют урегулирования такие вопросы «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».⁴

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

⁴ Решение Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан от 27 декабря 2007 г. № 143 «О бюджете муниципального образования Елабужский муниципальный район на 2006 год» – Информ.-правов. система «Эксперт-Гарант». – Версия от 19.05.09 г.

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.

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.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 г., № 145-ФЗ (ред. от 6.12.2007 г.) – Информ.-правов. система «Эксперт-Гарант». – Версия от 19.05.09 г.
2. Решение Совета Елабужского муниципального района Республики Татарстан от 27 декабря 2007 г. № 143 «О бюджете муниципального

образования Елабужский муниципальный район на 2006 год» – Информ.-правов. система «Эксперт-Гарант». – Версия от 19.05.09 г.

References

1. Budget code of the Russian Federation: Federal law of 31.07.1998, № 145-FZ (ed.of 6.12.2007) – inform.-the right of. system «Expert-Garant». – Version of from 19.05.09 g.

2. Decision of Council of the Yelabuga municipal region of the Republic of Tatarstan of December 27, 2007 No. 143 «About the budget of municipality the Yelabuga municipal area for 2006» – inform.-the right of. system «Expert-Garant». – Version of from 19.05.09 g.