

УДК 336.02(045)

Низкий уровень финансовой обеспеченности бюджетов муниципальных образований и способы решения этой проблемы

Куничкин Алексей Михайлович,

студент

факультета экономики и управления,

Финансовый университет, Омский филиал,

Омск, Россия

lexa22021998@mail.ru

Аннотация. Данная статья посвящена проблеме недостатка денежных средств в бюджетах муниципальных образований. Актуальность темы обусловлена тем, что вопросы пополнения доходной части бюджетов, особенно на местном уровне, в современных российских реалиях являются наиболее важными. Отмечен тот факт, что финансовая обеспеченность муниципалитетов в первую очередь необходима для их социально-экономического развития и повышения уровня жизни населения. В работе перечислены функции, которые должны выполнять органы местного самоуправления. В России некоторые полномочия муниципальных органов власти не подкреплены необходимыми финансовыми ресурсами – этот факт не раз отмечается автором статьи. На примере города Тары Омской области описаны финансовые проблемы, с которыми сталкивается муниципальная власть при осуществлении своей деятельности. Для решения существующих проблем в данной сфере автором статьи были приведены некоторые практические рекомендации по законодательному совершенствованию механизмов формирования местных бюджетов.

Ключевые слова: государство; муниципальное образование; бюджет; дефицит бюджета; местное самоуправление; налоговые и неналоговые доходы муниципальных образований; законодательство; налоги; государственно-частное партнерство

Low Level of Financial Provision of Municipal Budgets and Ways of the Solution of This Problem

Kunichkin Aleksei Mikhailovich,

student,

Faculty of Economics and Management,

Financial University (Omsk branch),

Omsk, Russia

lexa22021998@mail.ru

Abstract. This article is devoted to the problem of lack of funds in the budgets of municipalities. The relevance of our theme is because the issues of replenishment of the budget revenues, especially at the local level, in modern Russia, are the most important. The author stressed that the financial provision

Научный руководитель: **Марков С.Н.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» Омского филиала Финансового университета, Омск, Россия.

of municipalities is first of all necessary for their social and economic development and improvement of living standards of the population. The paper lists the functions to be performed by local authorities. Unfortunately, in Russia, some empowerments of municipal authorities are not supported by the necessary financial resources – the author of the article repeatedly notes this fact. The financial problems faced by the municipal authorities in carrying out its activities the author described on the example of the city of Tara, Omsk region. To solve the existing problems in this area, the author gave some practical recommendations concerning the legislative improvement of the mechanisms of local budgets formation.

Keywords: state; municipal unit; budget; budget deficit; local government; tax and non-tax income of municipal units; legislation; taxes; public-private partnership

Местное самоуправление представляет собой особый специфический уровень власти в государстве — об этом гласит ст. 12 Конституции РФ¹. Это предполагает организационную обособленность местного самоуправления, муниципальной власти от государственной власти. Муниципальные образования — это наиболее приближенные к населению субъекты управления. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предписывает муниципалитетам самостоятельно решать следующие вопросы: организация сбора и вывоза бытовых отходов; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения; формирование архивных фондов поселения; поддержание надлежащего состояния дорог; организация доступного и бесплатного дошкольного и школьного образования и т.д.² Выполнение этих функций предполагает огромные траты.

Доходы местных бюджетов формируются в ответствии с бюджетным законодательством РФ, законодательством о налогах и сборах и зако-

нодательством об иных обязательных платежах (см. таблицу).

Из данных, представленных в таблице, следует сделать вывод о том, что бюджеты муниципальных образований стабильные отчисления получают лишь по трем налогам, которые в совокупности не позволяют обеспечить полную финансовую самостоятельность местного самоуправления, именно поэтому существуют дополнительные доходы бюджета, как налоговые, так и неналоговые. В России далеко не всем муниципалитетам хватает собственных денежных средств для обеспечения комфортного проживания людей, вследствие чего в стране остро стоит проблема финансовой недостаточности бюджетов муниципальных образований.

В качестве примера муниципалитета, столкнувшегося с данной проблемой, приведем город Тару Омской области с населением 28 000 человек. Именно подобные города принято называть «малыми», их проблемам в последнее время Правительство РФ стало уделять много внимания, ведь они, как правило, имеют если не монопрофильную, то узкоспециализированную экономическую систему (ограничены возможности рынка труда и ресурсная база). Еще 10 лет назад это муниципальное образование смело можно было бы назвать «процветающим» в связи с тем, что там успешно функционировали следующие организации, обеспечивающие достаточно большое количество рабочих мест: нефтебаза, радиозавод «Кварц», крупный речной порт, предприятия, связанные с лесной промышленностью. На данный момент в Таре развито лишь частное предпринимательство, которое терпит убытки в связи с приходом на рынок сетевых магазинов. В связи со сложившейся ситуацией к 2018 г. развитие города практически полностью остановилось.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Федеральными законами о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 18.11.2018).

² Статья 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/3833e3cb4937e36a82337aa86ce26f2c87798147/ (дата обращения: 18.11.2018).

Доходы бюджетов муниципальных образований

Налоговые доходы	Неналоговые доходы
Земельный налог (100%)	Доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности
Налог на имущество физических лиц (100%)	Доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями
Торговый сбор (100%)	Средства самообложения граждан и т.д.
НДФЛ (10%)	
Единый сельскохозяйственный налог (50%)	
Государственная пошлина за совершение нотариальных действий за выдачу специального разрешения на движение транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов (100%)	

Источник: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.08.2018, с изм. от 11.10.2018). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 18.11.2018).

В 2017 г. доходная часть бюджета Тары составляла 46 421 068 руб.³ при расходах, равных этой же сумме, а значит, дефицита бюджетных средств не наблюдалось. Признаем тот факт, что у местных чиновников получается формировать бюджет бездефицитным, но решению проблем города это не способствует. Львиная доля трат городского бюджета приходилась на сферу жилищно-коммунального хозяйства – 20 730 870 руб., но по подсчетам экспертов администрации муниципального образования на ЖКХ ежегодно необходимо тратить около 50 000 000 руб. из-за того, что до сих пор практически все городские котельные используют в качестве топлива мазут, стоимость которого намного превышает стоимость газа или других источников тепловой энергии. Еще муниципалитету в соответствии с российским законодательством необходимо содержать местные дороги в надлежащем состоянии. В бюджете Тары на эти цели была заложена крупная сумма – 26 000 000 руб., но, по мнению специалистов администрации города, на строительство нового дорожного полотна, ямочный ремонт

и нанесение разметки каждый год необходимо 80 000 000 руб. Подробности еще одной расходной статьи бюджета муниципального образования недавно раскрыл мэр города Тары: «Достаточно большой процент бюджетных средств идет на оплату различного рода штрафов, например за ямы на дорогах, за отсутствие освещения на улицах и т.д.»⁴ Получается, что фактически выполнить все замечания в один момент невозможно из-за недостатка денежных средств в муниципальном бюджете, вследствие чего выписывание различных штрафов становится рутинным занятием для контролирующих органов.

Итак, проблем у муниципалитетов становится все больше, вследствие чего расходы местных бюджетов постоянно растут, но они несоизмеримы с доходной частью бюджета. Конечно, «многие муниципальные образования „латают бюджетные дыры“ за счет предоставленных им субсидий, субвенций, дотаций, что приводит к зависимости местного самоуправления от решений федеральных и региональных властей» [1, с. 103], из-за чего местное самоуправление лишается самостоятельности. Например, Тара в 2017 г. получила

³ Решение Совета Тарского городского поселения Тарского муниципального района Омской области от 14.12.2017 № 233/39 «О бюджете Тарского городского поселения на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годы». URL: <http://tarsk.omskportal.ru> (дата обращения: 18.11.2018).

⁴ НГС Омск. Экс-мэр Тары: «У нас в районе 17 глав готовы писать заявления об увольнении». URL: <https://ngs55.ru/news/more/65422051/> (дата обращения: 18.11.2018).

3 000 000 руб. в виде дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджета муниципального образования.

На примере Тары – моногорода, не имеющего крупных налогоплательщиков, мы выявили проблему, которая стоит перед многими муниципалитетами страны: существовать на сбалансированный местный бюджет трудно, а вести речь о развитии невозможно. Необходим законодательный пересмотр доходной части бюджета муниципальных образований. «Необходим оптимальный баланс пропорций наполнения федерального, регионального и местного бюджетов за счет налоговых поступлений» [2, с. 132].

Налог на прибыль – федеральный налог, взимаемый с прибыли организации, частично перечисляемый в бюджеты субъектов РФ. На наш взгляд, этот доход следовало бы направлять в бюджет муниципалитетов, как это было в прошлом, ведь тогда заинтересованность муниципальных служащих в развитии частного предпринимательства, открытии новых производств была бы выше, а это способствовало бы увеличению бюджета муниципального образования. Заметим, что от количества денежных средств в местном бюджете зависит не только комфортная жизнь населения, но и благосостояние самих чиновников. Привлечение инвестиций стало бы одной из главных задач местных властей. Впоследствии «активные взаимоотношения государства в лице муниципалитета и бизнеса привели бы к развитию государственно-частного партнерства» [3, с. 154], позволяющего решить многие локальные проблемы, которые федеральные и региональные чиновники не видят, считая их второстепенными. «К объектам соглашения о государственно-частном партнерстве относят имущество, входящее в состав дорожной и транспортной инфраструктуры, системы коммунального хозяйства, объектов энергоснабжения, здравоохранения, культуры и т.д. Государственно-частное партнерство – это наиболее приемлемая форма сотрудничества предпринимательских и властных структур на условиях сетевого взаимодействия» [4, с. 140]. Успешное развитие этого способа реализации партнерства государства и предпринимательства потом может привести к увеличению количества предприятий, выпускающих различную продукцию, а значит, и сумма налога на добавленную стоимость, уплаченная в бюджет, увеличится [5].

Или же плата за негативное воздействие на окружающую среду от организаций и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты, вредящие природе, должна в полном объеме перечисляться в местный бюджет. Ведь согласно ранее упомянутому Федеральному закону от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» главным направлением природоохранной деятельности муниципальных органов власти является обеспечение надлежащего санитарного состояния соответствующих территорий, а также мест захоронения различного рода отходов.

Также необходимо увеличить количество денежных средств, поступающих в муниципальные дорожные фонды, за счет перераспределения их источников финансирования. Помимо топливных акцизов, как минимум, треть общей суммы транспортного налога, собранной в муниципалитете, необходимо оставлять в муниципальном дорожном фонде. Это позволит частично избавиться от зависимости местного самоуправления от трансфертов из вышестоящих бюджетов. Конечно, полностью проблему надлежащего содержания дорог не решить при помощи предложенной нами меры, поэтому муниципалитетам необходимо изыскивать дополнительные денежные средства, например, в муниципальный дорожный фонд, можно направить доходы от сдачи в аренду земельных участков, находящихся вдоль автомобильных дорог местного значения; отчисления от земельного налога, поступающего в местный бюджет и др.

Современное российское законодательство позволяет муниципалитетам создавать территории опережающего социально-экономического развития – это мера, которая может дать толчок к мощному развитию муниципального образования. «Значение данной зоны заключается в стремлении сформировать в отдаленных локациях страны мощные экономические центры» [6, с. 108]. Именно на таких территориях подразумевается активный рост и развитие социально-экономической жизни, что в совокупности принесет дополнительные доходы в бюджет. Но подобное предложение сложно реализовать, так как требования к органам местного самоуправления завышены, инфраструктура городов зачастую находится в пла-

чевном состоянии, оформление необходимой документации переусложнено и т.д.

Итак, сегодня муниципалитеты не в состоянии без помощи со стороны регионального и федерального бюджетов реализовывать крупные инфраструктурные проекты, так как им сложно качественно выполнять все функции, возложенные на местное самоуправление российским законодательством. Низкий уровень финансовой обеспеченности бюджетов муниципалитетов отражается почти на всех сферах общественной жизни [7]. На примере города Тары Омской области мы показали несоставимость заложенных в бюджет расходов

с реально необходимыми для обеспечения жизнедеятельности людей денежными средствами. Несмотря на то что в официальных документах дефицит бюджета не зафиксирован, реальная потребность муниципалитетов в денежных средствах существует. Предложенные нами меры (изменение налогового законодательства, передача некоторых полномочий от муниципалитетов на другой уровень власти, работа с потенциальными инвесторами и др.) могут исправить сложившуюся ситуацию. Отсутствие собственной устойчивой экономической базы у органов местного самоуправления лишает их возможности качественно развиваться.

Список источников

1. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. Монография. М.: Элит; 2012. 296 с.
2. Швецов Ю.Г. Теоретические аспекты бюджета как экономической категории. *Проблемы современной экономики*. 2011;(3):128–132.
3. Немирова Г.И., Мохнаткина Л.Б. Финансовое обеспечение муниципальных образований в условиях расширения глобальной интеграции. *Финансовый журнал*. 2014;(2):151–158.
4. Новиков Д.Т., Хаиров Б.Г. Рефлексивное управление в формировании финансовых результатов сотрудничества властных и предпринимательских структур. *Вестник СибАДИ*. 2015;42(2):139–144.
5. Куничкин А.М., Иванова Е.В. Как отразится повышение общей ставки НДС на социальной сфере? *Аллея науки*. 2018;26(10). URL: https://www.alley-science.ru/domains_data/files/02November2018/.pdf (дата обращения: 18.11.2018).
6. Мякишева Е.А., Пыткина С.А. Особенности организации и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на современном этапе. *Научное обозрение*. 2015;(22):106–111.
7. Шинкарева О.В. О внешнем финансовом контроле в системе муниципального самоуправления в РФ. *Финансы*. 2015;(6):53–57.

References

1. Gorbunova O.N. The financial right and financial monitoring in modern Russia. Monograph. Moscow: Elit; 2012. 296 p. (In Russ.).
2. Shvetsov Yu.G. Theoretical aspects of the budget as an economic category. *Problemy sovremennoi ekonomiki*. 2011;(3):128–132. (In Russ.).
3. Nemirova G.I., Mokhnatkina L.B. Financial support of municipalities in the conditions of expansion of global integration. *Finansovyi zhurnal*. 2014;(2):151–158. (In Russ.).
4. Novikov D.T., Khairov B.G. Reflexive management in the formation of financial results of cooperation of power and enterprise structures. *Vestnik SibADI*. 2015;42(2):139–144. (In Russ.).
5. Kunichkin A.M., Ivanova E.V. How will an increase in the general VAT rate affect the social sphere? *Alleya nauki*. 2018;10(26). URL: https://www.alley-science.ru/domains_data/files/02November2018/.pdf (accessed on 18.11.2018). (In Russ.).
6. Myakisheva E.A., Pytkina S.A. Features of the organisation and functioning of territories of the advancing social and economic development at the present stage. *Nauchnoe obozrenie*. 2015;(22):106–111. (In Russ.).
7. Shinkareva O.V. About the external financial control in the system of municipal self-government in the Russian Federation. *Finansy*. 2015;(6):53–57. (In Russ.).