

УДК 336.14:352

Косинский Петр Дмитриевич
доктор экономических наук, профессор кафедры
государственного и муниципального управления
КузГТУ (г. Кемерово, Российская Федерация),
E-mail: krishtof1948@mail.ru

Ким Татьяна Леонидовна
магистрант кафедры государственного
и муниципального управления КузГТУ
(г. Кемерово, Российская Федерация),
E-mail: ktl.fiz@kuzstu.ru

К вопросу формирования местных бюджетов Российской Федерации и регулирования бюджетных отношений

***Аннотация.** Статья посвящена изучению формирования местных бюджетов Российской Федерации и регулированию бюджетных отношений в этом процессе. Изучена практика формирования и регулирования бюджетных отношений в Кемеровской области. Предложены меры позволяющие улучшить бюджетную обеспеченность органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** органы местного самоуправления, регулирование бюджетных отношений, доходы местных бюджетов, расходные обязательства, дотации.*

Реформы проводимые в области местного самоуправления Российской Федерации направлены на существенный рост ответственности муниципальной власти за социальные гарантии предоставляемые населению, решение вопросов местного значения, включающие жилищно-коммунальное хозяйство, развитие сферы услуг, экологию и т.д.

В тоже время, расходные обязательства, возложенные на муниципальные образования, не в полной мере обеспечены доходами, поступающими в местные бюджеты. Многие муниципальные образования, их собственные доходы не обеспечивают минимум расходов на социальную сферу системы жизнеобеспечения. В следствие этого, местные бюджеты в субъектах Российской Федерации являются глубоко дотационными и подкрепляются поступлением средств на финансовые расходы из вышестоящих бюджетов.

Европейская Хартия о местном самоуправлении закрепляет за органами местного самоуправления право обладать средствами, свободное

распоряжение ими в процессе осуществления своего управления, а наличие финансовых средств должно быть соразмерными полномочиям [1].

Поэтому, формирование доходной части местного бюджета, установление резервов его пополнения, в настоящий период времени, являются весьма *актуальными* вопросами.

Существующее положение по аккумулярованию бюджетных средств в муниципальных образованиях отмечается сокращением числа (с двадцати трех до двух) налоговых платежей. Отнесенные налоговые платежи имеют слабую собираемость, это привело к падению поступлений, отнесенных к собственным доходам. Данное обстоятельство является одним из факторов сдерживающих развитие местного самоуправления и ставит под сомнение саму его идею.

Перефразируя известное высказывание великого М.В. Ломоносова о «прирастании» России Сибирью, не потерявшего и в настоящее время актуальности, в рамках настоящей статьи можно без преувеличения сказать: экономическая мощь нашего государства неразрывно связана с развитием муниципальных территорий и местного самоуправления периферии. Эта задача государственного масштаба, решение которой на наш взгляд связано, не с потребительской политикой муниципалитетов в составе субъектов Российской Федерации, а с организацией местных производительных сил.

Финансовые основы для решения этой задачи, применительно к Кемеровской области, мы видим в изменении порядка трансфертного регулирования отношений с муниципальными районами и сельскими поселениями и на этой основе, создание условий для развития местного производства товаров повседневного спроса. Для того чтоб развивать местное самоуправление на принципах демократического общества, а не авторитарного (связанного с изъятием части дохода от эффективно развивающихся муниципальных районов) необходимо, на наш взгляд, все заработанные средства оставлять в муниципальных районах. Региональный фонд финансовой поддержки формировать исключительно за счёт бюджета субъекта Российской Федерации. Надо исключить пагубное перемещение финансовых ресурсов от поселений в центр - из центра, грубо говоря, неизвестно куда.

Финансирование дотационных муниципальных образований – забота Центра, заинтересованного в развитии региона через развитие своих поселений, а не в затыкании дыр бедствующих муниципалитетов. Целевым назначением Регионального фонда финансовой поддержки, по нашему мнению, должно быть создание условий для развития малого и среднего предпринимательства, создание рынка местных товаров.

Соответствующий опыт в Кемеровской области был и в настоящее время ещё остаётся. В свое время знаменитыми и востребованными населением были Чумайские и Крапивинские сыры, Тяжинские масло и молоко, копчености из Промышленного, Кузедеевский мёд, рыбопромысловую артель на Берчикуле, развитое птицеводство и рыбоводство при отлаженной работе потребительской кооперации.

Принцип оставления части дохода для собственного развития не нов. Применить же его для поселений и муниципалитетов возможно при наличии политической воли и гражданского мужества. Этого требует экономическая обстановка не только в регионе, но и за его пределами. Есть опасения, что факт вступления России во Всемирную торговую организацию, прежде всего, ударит по малому и среднему бизнесу. И в этих условиях мы обязаны защитить не только свои региональные рынки, но и муниципальные образования, а вслед за этим и Кемеровскую область.

Для реализации этой задачи предполагается взаимодействие с Областным фондом поддержки малого и среднего предпринимательства, заинтересованного в создании рабочих мест в сельской местности и регионе. В Российской Федерации местное самоуправление гарантируется Конституцией РФ, позволяя обеспечивать самостоятельное решение населением муниципальных районов вопросов местного значения, включая вопросы собственности, связанные с владением, пользованием и распоряжением своим имуществом [2].

Такая гарантия, на наш взгляд, позволяет реально применять свою власть под свою ответственность и в пределах, установленных Конституцией РФ исходя из интересов населения, с учётом исторических и местных традиций, и «без указаний и распоряжений сверху». Эта важная позиция, позволяющая рационально распорядиться трансфертами, предусмотренными Российским законодательством, сделать более мягким процесс финансового администрирования в делах муниципального района. Излишнее вмешательство всегда вредит.

Следует иметь в виду, что федеральным законом №131 – ФЗ, местное самоуправление определяется как выражение власти народа [7]. По существу, такой взгляд на реализацию принципов управления на основе демократии, относится к государственной власти и противоречит принципам местного самоуправления. В тоже время, говоря об эффективности управления государством, следует согласиться с мнением Президента фонда «Политика» В.М. Никонова, что «...наиболее эффективной формой управления государства является та, которая дает максимум прав и полномочий местным органам»[5]. То есть, местное самоуправление следует рассматривать как фундамент российской государственности.

Фактор неравномерности развития муниципальных районов и благополучия населения вызывает необходимость выстраивания индивидуальной политики, ранжирования территорий в субъекте РФ с разработкой паспорта обеспеченности собственными финансовыми и другими ресурсами. Ранжирование, установленное законодателем - сельское поселение, городское поселение, муниципальный район - изначально требуют особых индивидуальных финансовых и бюджетных отношений, поскольку они различны по территориям, расположению, инфраструктуре, численности населения.

Если в целом ранжирование поселений, то есть неравенства по территории, численности и т.д. а также и по объёму полномочий местного самоуправления - вопрос компетенции федеральной власти и власти субъекта Российской Федерации, то вопрос неравенства по признаку самодостаточности, рентабельности, эффективности, благополучия - остаётся открытым. Мы должны признать, что муниципальные образования поселений, муниципальные районы, даже в одном и том же субъекте РФ не равны по своему благополучию.

Максимальные налоговые и неналоговые доходы, исключая поступления установленные дополнительными нормативами отчислений из вышестоящих бюджетов в общих собственных доходах определена в Прокопьевском муниципальном районе (92,3 процента). В Краснобродском, Мысковском городских округах, в Новокузнецком и Беловском муниципальных районах значение показателя превысило 80 процентов, в Междуреченском городском округе составило 78,8 процента, в Кемеровском муниципальном районе - 65,4 процента. В 15 муниципальных образованиях налоговые и неналоговые доходы составляют менее 25 процентов, что свидетельствует об их высокой бюджетной зависимости от вышестоящих уровней [8].

Недостаток средств для исполнения расходных обязательств на местном уровне компенсируется дотационной поддержкой со стороны других уровней бюджетной системы. Данный факт является тормозом в развитии местного самоуправления, поскольку формирует хозяйственную и организационную их безынициативность, порождает застой и фактически формирует статус исполнителя вышестоящих установок [9]. Другими словами, данная модель не имеет потенциала, способствующего развитию, в следствии чего не считается эффективной.

Наряду с недостатком средств для исполнения расходных обязательств на местном уровне фиксируются случаи неэффективного использования бюджетных средств. По мнению О.Н. Наумовой и В.Г. Борейши «эффективным использованием бюджетных средств можно назвать составление и исполнение бюджетов с увязкой выделенных ресурсов с поставленными целями и задачами» [4].

В связи с этим, представляется интересным выравнивание уровня бюджетного обеспечения за счет дотаций выделяемых поселениям региональным фондом финансовой поддержки. В пункте 2 ст. 60 Федерального закона № 131-ФЗ утверждается, что региональный фонд финансовой поддержки муниципальных образований поселений образуется с целью выравнивания финансовой обеспеченности муниципальных образований сельских поселений с учетом числа жителей [7].

Попробуем разобраться, что из этого следует. Поселение, у которого есть возможность - отрывает от себя и перечисляет в Фонд определенную сумму поддержки. Поселения, которые регулярно получают дотации, фактически потребляют незаработанные ресурсы.

Таким образом, бедность объективно снижает интерес и инициативу успешно развивающегося поселения. При таком порядке мы обнаруживаем принцип иждивенчества, прикрытый властями уравниванием и заботой о соседях. Выравнивание и вмешательство - просматривается явная несостоятельность форм дотационной помощи - главные причины неэффективности муниципальной реформы. Если муниципальное образование поселения систематически не в состоянии зарабатывать на своё содержание, значит, требуется решать вопрос о его реорганизации.

Чтобы перестать быть иждивенцем должен появиться сильный мотив.

Здесь возможны два варианта:

1. Создание на территории производительных сил с участием малого и среднего бизнеса;
2. Инициирование реорганизации сельских поселений с последующим созданием на их территории производительных сил.

Данное решение должно быть в компетенции субъекта Российской Федерации, в котором находится поселение. Мы исходим из реального положения вещей - из отсутствия равенства поселений в муниципальном районе. Субъекты муниципального права изначально не отвечают требованиям равенства по объективным причинам: хорошие дороги, водоёмы, природные ресурсы и т.д.

Сам по себе факт неравенства, согласно Гегелевской философии[3] – есть положительный фактор, побуждающий участников общественных отношений оспорить первенство или стать равными с представителями более высокого уровня в обществе. Уравнивание в собственности всегда приводит к нищете. И поскольку никто не желает испытывать бедность - неравенство должно восстанавливаться за счет способных участников общественных отношений, которые имеют интеллектуальный или материальный ресурс для получения преимуществ, в среде более успешных.

По мнению О. Чиркунова, поддержку слабым муниципальным образованиям необходимо осуществлять при условии, если у них есть стремление усилить свое положение. В другом случае, они всегда будут

оставаться иждивенцами [8]. Однако, как было показано выше, существующая система бюджетного регулирования, направлена на поддержание иждивенчества и воспроизводство довольно значительной части муниципальных образований

Нами предлагается средства Фонда субъекта федерации в виде грантов (с привлечением Фонда поддержки малого и среднего предпринимательства) предлагать инициативным жителям поселений. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, по нашему видению, должно происходить опосредовано, из средств Фонда поддержки поселений субъекта РФ и ссуд поддержки предпринимательства, то есть за счет создания условий в сельском поселении для развёртывания производительных сил.

Вместо дотаций, которые выделяются из года в год, предлагается предоставлять разовую помощь на устройство одного – двух видов производства. Сельскохозяйственная продукция со своим брендом всегда найдет сбыт в промышленно развитой Кемеровской области.

Принцип оставления части дохода для собственного развития не нов. Применить же его для поселений и муниципалитетов возможно при наличии политической воли и гражданского мужества. Этого требует экономическая обстановка не только в регионе, но и за его пределами.

Есть опасения, что факт вступления России во Всемирную торговую организацию прежде всего ударит по малому и среднему бизнесу. И в этих условиях мы обязаны защитить не только свои региональные рынки, но и муниципальные образования, а вслед за этим и Кемеровскую область. Для реализации этой задачи предполагается взаимодействие с Областным фондом поддержки малого и среднего предпринимательства, заинтересованного в создании рабочих мест в регионе.

Подводя итог, отметим, что существующая система бюджетных отношений в практике формирования местных бюджетов не позволяет создать условий для эффективной деятельности муниципальных образований. Между тем, величина бюджетных расходов на отрицательные трансферты Бюджетным кодексом Российской Федерации не регулируется, а, следовательно, не является обязательной или планируемой или рекомендуемой для субъектов применения этой нормы. Тем же качеством обладают и дотации муниципальным образованиям. Данное обстоятельство, не допуская произвольного расходования, позволяет распоряжаться финансовыми ресурсами фонда поддержки исключительно для решения главной задачи - добиться производительного благополучия муниципальных образований сельских поселений региона.

Список литературы:

1. Европейская Хартия местного самоуправления. - п.2 ст.9.

2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) //Российская газета. 25.12.1993. №237.
3. Гегель Георг Фридрих, статья, Философский словарь. Политиздат, 1986. - С. 82-83.
4. Наумова О.Н., Борейша В.Г. Неэффективное использование Бюджетных средств и его оценки органами внутреннего госфинконтроля// Финансы. 2018. № 4. С. 25-27.
5. Никонов В.М. Код политики. М.: Вагриус, 2006.- С. 105.
6. Распоряжение Коллегии Администрации Кемеровской области от 24.09.2018г. № 419 –р «Об утверждении сводного доклада о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Кемеровской области за 2017 год»: http://kemerovostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/kemerovostat/resources/6e00870040ee1b
7. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131–ФЗ «Об общих принципах организации принципов местного самоуправления в Российской Федерации» // Сборник законодательства РФ, 2003. – №35. Ст. 3822.
8. Чиркунов О. Заложники справедливости // Эксперт. – 2011. – № 48 (781). – С. 90.
9. Чупрякова А.Г. Проблемы финансового обеспечения деятельности местного самоуправления региона: пути решения//Вестник Кемеровского государственного университета.- 2014.- № 3-1 (59).- С. 253-257.