

Пайдышев Евгений Викторович

кандидат экономических наук,
преподаватель Марийского государственного
университета
dom-hors@mail.ru

Загайнова Нинель Леонидовна

преподаватель кафедры экономической теории
Марийского государственного университета
dom-hors@mail.ru

**СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
ДОХОДОВ И РАСХОДОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Аннотация:

В работе уточнены теоретические основы и обоснованы практические рекомендации по формированию доходной части местного бюджета и эффективного управления расходной его части, позволяющие иметь сбалансированный бюджет местного самоуправления. Предпринята попытка рассмотреть реформу местного самоуправления с позиции следующего этапа ее развития и построения на этой основе версии современной разработки рекомендаций в аспекте формирования бюджетов муниципалитетов с учетом особенностей экономической ситуации в России.

Ключевые слова:

экономическая политика, доходы, расходы, местное самоуправление, проблема оптимизации баланса, доходная часть, денежный фонд.

Paydyshev Evgeniy Viktorovich

PhD,
lecturer of Mari State University
dom-hors@mail.ru

Zagainova Ninel Leonidovna

lecturer of Economics Department,
Mari State University
dom-hors@mail.ru

**STRATEGIC DIRECTION OF
ECONOMIC POLICY OF REVENUE
AND EXPENDITURE OF
LOCAL GOVERNMENT**

Summary:

In the issue clarified theoretical basis and practical advice grounded on the formation of local budget revenues and effective management of the expenditure part, allowing to have a balanced budget for the local government. Attempts to consider the reform of local self-government from the perspective of the next phase of its development and construction on this basis, modern version of the development of recommendations in terms of the formation of municipal budgets allowing for the economic situation in Russia.

Keywords:

economic policy, income, expenses, local government, the problem of optimizing the balance, revenues, cash fund.

Завершается переходный период реформирования местного самоуправления. С 1 января 2009 года Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заработает в полном объеме на всей территории России. Прделана огромная работа в области реформы экономики местного самоуправления, но актуальность данной тематики остается высокой. Для того чтобы выйти на следующий уровень развития реформы, перейти к более осмысленному его этапу, необходимо решить проблемы по организационно-экономическому совершенствованию местного самоуправления. Несмотря на немалое количество научных работ, посвященных реформе экономики местного самоуправления, некоторые вопросы теоретического и прикладного характера, по нашему мнению, исследованы не достаточно. Основные проблемы местного самоуправления нуждаются в теоретико-методологической доработке. В частности, к ним можно отнести проблему оптимизации баланса между полномочиями и ресурсами, которые находятся в распоряжении местной власти, проблему реализации отношений собственности, земельно-имущественных отношений, оптимизации экономической политики доходов и расходов местного самоуправления и т.д.

В связи с этим особую актуальность приобретает изучение динамики развития экономики муниципальных образований, формирование оптимальной доходной части местных бюджетов, позволяющих иметь достаточные ресурсы для обеспечения комплексного подъема экономики местного самоуправления и повышение эффективности их расходов.

Цель настоящей работы заключается в уточнении теоретических основ и обоснование практических рекомендаций по формированию доходной части местного бюджета и эффективного управления расходной его части, позволяющих иметь сбалансированный бюджет местного самоуправления.

Научной новизной является исследование в теоретико-прикладном аспекте некоторых направлений экономической политики доходов и расходов местного самоуправления и по-

строения на ее основе современной версии рекомендаций с учетом особенностей экономической ситуации в России на данном этапе ее развития.

Несомненно, проводимая в стране реформа местного самоуправления является частью системы экономических преобразований, общепризнанным институтом и одним из базисов государства. Рассматривая теорию самоуправления с позиций экономической теории, можно сказать, что самоуправление эффективно только в том случае, если оно опирается на солидную финансово-экономическую основу. Реализация задач местного самоуправления требует высокой степени самостоятельности материально-финансовой базы. Обеспечение самостоятельности бюджета муниципального образования в целях выполнения задач и функций местного общества обуславливает наличие у органов местного самоуправления компетенции в сфере налогообложения, достаточного объема финансирования имеющихся расходов.

Отсутствие у большинства муниципальных образований достаточной доходной базы обуславливает неустойчивое финансовое положение. Одним из условий стабильного экономического развития муниципалитетов является достижение сбалансированности между доходами и расходами местных бюджетов. Для этого, по нашему мнению, необходимо решить три основные задачи: обеспечить расширение перечня местных налогов, дополнительные гарантированные отчисления в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и оптимизацию расходной части местных бюджетов. Решение этих задач станет значительным шагом к финансовой самостоятельности местного самоуправления, долговременной стабильности местных бюджетов.

Изучая проблемы формирования бюджетов муниципальных образований, обратим внимание на их теоретические основы. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации. В материальном смысле бюджет муниципального образования представляет собой сконцентрированный в рамках определенного муниципального образования централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и используемый для решения задач общего значения. Материальное содержание бюджета подвижно в своей доходной и расходной частях. Формирование исполнения местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно. Органы местного самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются государственными минимальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности. Реализация государственных минимальных стандартов гарантируется государством путем закрепления за ними доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов бюджетов. Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также включает финансовую помощь в различных формах. К собственным доходам относятся местные налоги и сборы. Основу доходной части бюджетов муниципалитетов составляют местные налоги: земельный, на доходы физических лиц и доходы от использования муниципального имущества. Также – от аренды земли в границах поселений. Кроме того, в бюджеты поселений зачисляется часть налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога и государственной пошлины и др. [1] Закрепленные Бюджетным кодексом Российской Федерации собственные доходы до сих пор составляют незначительную долю доходной части местных бюджетов. Подсчитано, что в местные бюджеты в нашей стране поступает всего 2% всей массы налоговых доходов государства. А должно быть, как свидетельствует мировая практика, в десять, а то и в 20 раз больше. По мнению экспертов, чтобы сельский муниципалитет мог не только выжить, но и уверенно нести тяжелый груз каждодневных сельских проблем, следует довести этот показатель до 35%. Сейчас, как известно, большинство доходов от основных налогов идет в федеральный и региональные бюджеты [2, с. 72]. Полагаем, что для достижения независимого и устойчивого развития бюджетов органов местного самоуправления, обеспечивающих сбалансированность их доходов и расходов, при активном изыскании внутренних ресурсов повышения бюджетной обеспеченности, необходимо разработать порядок, механизм и условия предоставления достаточной финансовой помощи на реализацию переданных на их уровень расходных полномочий. Для полной реализации полномочий местного самоуправления необходимо рассмотреть возможность закрепления за местными бюджетами более широкого круга налоговых источников доходов. Первым шагом здесь может быть модернизация земельного налога, отмена предусмотренных федеральным законом льгот по его оплате. В результате муниципальные образования страны получают в свои бюджеты до 20 миллиардов рублей [3, с. 32]. Должен быть расширен перечень местных налогов и закрепленных за местными бюджетами постоянных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов за счет тех, на которые имеют непосредственное влияние муниципалитеты.

Можно произвести перевод отчислений от федеральных и регулирующих региональных налогов в категорию соответствующих местных налогов, как это принято в некоторых федеративных государствах с развитой рыночной экономикой, либо законодательное закрепление соответствующего процента отчислений от налога на доходы граждан, налога на прибыль, ряда акцизов, налога на добавленную стоимость и налога на добычу полезных ископаемых в бюджеты местных органов самоуправления. Местные органы самоуправления также должны получить право на предоставление скидок и льгот в рамках получаемых ими фискальных отчислений, стимулирующих развитие местного предпринимательства и учитывающих социальный статус налогоплательщика. Это позволит преодолеть оторванность при формировании местных бюджетов от реальной налоговой базы данного территориального образования, создать систему факторов финансового воздействия на ускорение социально-экономического развития данной территории, значительно повысить экономическую самостоятельность муниципальных образований.

Таким образом, необходимо провести полную инвентаризацию федерального законодательства в части закрепления налогов и касающегося деятельности местного самоуправления с целью его оптимизации и устранения противоречий. При изменении федерального законодательства желательно не допускать случаев, когда эти изменения приведут к сокращению доходной базы местных бюджетов.

На современном этапе развития реформы местного самоуправления существует проблема закрепления доходов за бюджетами по единым нормативам. Единый норматив, заложенный в Бюджетном кодексе Российской Федерации, создает определенные трудности в реализации бюджетной программы местными органами власти. Нормативы отчислений от федеральных налогов едины для всех муниципальных образований. Такой подход ведет к увеличению разрыва в уровне бюджетной обеспеченности отдельных территорий, так как не делается различий между крупными городскими поселениями с развитой экономикой и сельскими поселениями с депрессивной экономикой. Муниципалитеты должны стать реальными участниками налоговой политики. Но для развития экономической и налоговой базы муниципального образования этого не достаточно. В некоторых мелких муниципалитетах отсутствуют предприятия, которые могли бы платить перечисленные налоги. Такие муниципалитеты могут и должны самостоятельно изыскивать внутренние ресурсы повышения бюджетной обеспеченности. Проблему можно решить созданием собственных источников формирования муниципального бюджета за счет развития малого бизнеса, эффективного использования земель, иной недвижимости с целью наращивания собственного налогового потенциала.

Проведение на местном уровне самостоятельной бюджетно-налоговой политики, адекватной условиям нового законодательства, требует совершенствования процесса обеспечения достаточности местных бюджетов одновременно с оптимизацией их расходных обязательств и комплексному управлению муниципальными финансами, которые включают в себя решение определенных задач.

Расходная часть местных бюджетов определяется предметами ведения муниципальных образований и включает расходы на решение вопросов местного значения, реализацию планов и программ социально-экономического развития территорий. Кроме того, в расходной части местных бюджетов должно предусматриваться финансирование всех переданных государственных полномочий. На современном этапе реформирования местного самоуправления актуальна проблема формирования оптимальной структуры расходов бюджета муниципальных образований, экономного и эффективного расходования бюджетных средств, регулирования уровня и динамики дефицита бюджета, эффективного управления муниципальным долгом, оптимального распределения средств финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Теоретически должно быть соответствие доходной и расходной частей бюджета. Такой бюджет сбалансирован. На сбалансированность местного бюджета влияет объем средств, необходимый для обеспечения минимальных бюджетных расходов. Напомним, что под минимальными расходами бюджета понимаются средства, предусмотренные в бюджете для финансирования конституционно гарантированных мероприятий по обеспечению учреждений, предприятий и организаций, состоящих на бюджете.

Анализ сложившейся в муниципалитете структуры расходов, внедрение стимулов для оптимизации расходов – задачи, которые необходимо решить в ближайшее время.

На оптимизацию расходов и доходов бюджетов муниципальных образований большое влияние оказывает развитие финансово-экономической деятельности местных сообществ, которое предполагает дальнейшую законодательную регламентацию бюджетного процесса, в данном случае разработка стратегического плана долгосрочного развития муниципального образования. Органы местного самоуправления могут определять бюджетную политику на сред-

несрочную и долгосрочную перспективу, разрабатывать собственные долгосрочные программы социально-экономического развития с целью оптимального управления финансовыми ресурсами. Говоря о финансовых ресурсах, подразумевается, что финансовые ресурсы наряду с другими составляют совокупность оперативных стратегических ресурсов местного самоуправления. Важная задача каждого муниципального образования – превратить их в объект политической и управленческой работы для разработки стратегического плана экономического развития территории. Создание гибкой, динамичной системы экономического развития будет способствовать своевременному реагированию на изменяющуюся ситуацию в стране и мире.

С этого года, напомним, мы начали жить по трехлетнему бюджету. Местным финансовым властям только предстоит перейти к трехлетке, однако общие ориентировки по доходам и расходам на три года вперед составлять все-таки пришлось. Направив эти средства не только в клиники, поликлиники, школы, но и в ремонт ЖКХ, ремонт дорог местного значения, развития сети общественного транспорта, посадки зеленых насаждений и т.д. [4] В случае высоких темпов экономического развития, муниципалитеты имеют возможность для получения весомой финансовой помощи из федеральных и региональных бюджетов. Сегодня в России создан и действует фонд реформирования муниципальных финансов. Благодаря этому поддержку получают муниципальные образования, наиболее активные в проведении реформы местного самоуправления.

Надлежащая правовая и нормативная база сама по себе еще недостаточна, чтобы обеспечить способность органов местного самоуправления эффективно решать существующие проблемы.

Над решением этой сложной задачи должны объединиться в работе все заинтересованные федеральные, региональные и местные органы власти.

Ссылки:

1. Бочаров Г. Уравнение бюджетов // Российская газета. Центральный выпуск № 4705. 11.07.2008.
2. Лашкевич Н. Ближе к народу, дольше к рублю // Босс. 2008. № 4.
3. Захватова Ю. Арифметика Минфина не в ладах с местной // Российская Федерация сегодня. 2008. № 12.
4. Конищева Т. Деньги для мэров // Российская Бизнес-газета. № 649. 15.04.2008.

References (transliterated):

1. Bocharov G. Uravneniye byudzhetrov // Rossiyskaya gazeta. Tsentral'nyy vypusk № 4705. 11.07.2008.
2. Lashkevich N. Blizhe k narodu, dol'she k rublyu // Boss. 2008. № 4.
3. Zakhvatova YU. Arifmetika Minfina ne v ladakh s mestnoy // Rossiyskaya Federatsiya segodnya. 2008. № 12.
4. Konishcheva T. Den'gi dlya merov // Rossiyskaya Biznes-gazeta. № 649. 15.04.2008.