

ПРОБЛЕМА ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ

Гафурова Даяна Радиковна

студент Института Права, Башкирского государственного университета, РФ, г. Уфа

Аминов Ильдар Ринатович

канд. юрид. наук, доцент, Башкирского государственного университета, РФ, г. Уфа

THE PROBLEM OF THE DEFICIT OF THE BUDGETS OF MUNICIPAL FORMATIONS AND POSSIBLE WAYS OF ITS SOLUTIONS

Dayana Gafurova

Student of the institute of law of Bashkir State Unuversiry, Russia, Ufa

Ildar Aminov

Cand. jurid. Sci., Associate Professor, Bashkir State University, Russia, Ufa

Аннотация. В данной статье рассматриваются проблемы недостатка средств у муниципальных образований, что ведет к понижению качества жизни населения, объясняется наше видение причин данного феномена, которые тесно связаны с нормативным регулированием местного самоуправления. На основе зарубежного опыта (в частности, Германии), предлагаются пути преодоления дефицита муниципальных бюджетов.

Abstract. This article discusses the problems of the shortcomings of funds in municipalities, which leads to a decrease in the quality of life of the population, explaining our vision of the causes of this phenomenon, which are closely related to the regulatory regulation of local government. Based on foreign experience (in particular, Germany), the transition of the way to overcome the deficit of municipal budgets.

Ключевые слова: бюджет; муниципальное образование; дефицит; местное самоуправление; развитие муниципалитетов; функции местного самоуправления.

Keywords: budget; municipal formation; deficit; local government; development of municipalities; functions of local self-government.

Отделение местного самоуправления от государства, закрепленное в ст. 12 Конституции РФ [7], объясняется двойкой природой муниципальных образований: с одной стороны, это властная деятельность, продолжающая деятельность государства; с другой, это общественная организация, поддерживающая социальную инициативу. Муниципальные образования – наиболее приближенные к населению субъекты управления. Именно они обеспечивают финансирование расходных обязательств публичной власти на местах, однако, бюджеты муниципалитетов всегда находятся в дефиците. Мы попробуем разобраться в причинах этого и предложим свое видение решения данной проблемы.

Одной из главных причин создания, закрепления в жизни населения и последующего функционирования местного самоуправления была нацеленность на повышение инициативы населения и повышения качества управления на местах путем учета мнения местного населения и возможности более быстрого реагирования органов местного самоуправления на постоянно изменяющиеся потребности населения муниципального образования.

Кроме того, население заинтересовано в развитии территории, на которой оно живет и полномочия управления, данные ему Конституцией, позволяют максимально реализовать потенциал по развитию своего муниципалитета. Однако обязательства муниципального образования, которые заключаются в организации газо- и электроснабжения; поддержания надлежащего состояния дорог (даже вне пределов муниципального образования); организации сбора и вывоза бытовых отходов; организации доступного и бесплатного дошкольного и школьного образования; обеспечение охраны в пределах муниципалитета путем создания муниципальной милиции, а также иные расходные обязанности, предусмотренные ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) [10]. Все виды деятельности, перечисленные нами выше, никак нельзя назвать доходными. Каждый из этих видов деятельности предусматривает только затратную часть, поэтому мы можем констатировать, что денежные средства, поступающие в бюджет муниципального образования, тратятся очень быстро. Это связано с очень большим списком в ст. 15 ФЗ № 131, на которые муниципалитеты тратят свои финансовые средства и куда более скромной доходной частью бюджета муниципалитетов, в который входит только налог на имущество лиц, земельный налог, а также иные налоги, которые поступают в бюджет не в полном объеме, а в процентном соотношении, которое предусмотрено ст. 62 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК) [2].

Из вышесказанного можно предположить, что финансовых средств муниципального образования хватает только для выполнения этих полномочий, но практика показывает, что данных средств далеко не всегда хватает для этого, поэтому говорить о реализации потенциальной возможности развития муниципального образования (например, облагораживание принадлежащих муниципальному образованию территорий) затруднительно, хотя подобные цели преследовались и реализовывались в Императорской России (так, при земствах (местное самоуправление, существовавшее с 1864 года до революции 1917 г.) открывались новые школы, медицинские учреждения, была построена сеть дорог, соединявших отдаленные села с центром, открывались собственные отделения почты; словом, благодаря земствам возникла развитая инфраструктура в провинциях, значительно удаленных от столицы и экономического центра России в принципе) [4, с. 169]. В связи с этим становится особенно актуальным вопрос: каким образом можно создать профицит бюджета, который органы местного самоуправления будут направлять на стратегическое развитие, а не на «латание бюджетных дыр», то есть на возвращение муниципальных долгов, как сейчас делают все муниципальные образования в случае появления денег. Зависимость местных бюджетов от органов власти необходимо проследить на принципах, которые закрепляет бюджетное законодательство и их реальном исполнении.

Основными принципами бюджетного федерализма, закрепленными в Бюджетном Кодексе Российской Федерации, являются: принцип единства бюджетной системы (ст.29 БК), равенства бюджетных прав как субъектов РФ, так и муниципальных образований (статьи 28, 31.1 БК), а также самостоятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в правах и обязанностях осуществлять распоряжение бюджетными средствами на соответствующем уровне, обеспечивать сбалансированность бюджета и эффективность использования бюджетных средств (ст. 31 БК). Однако некоторые ученые отмечают, что финансовая неустойчивость местных бюджетов ведет к неприменению части этих принципов. Так, О.Н. Горбунова отмечает, что принцип федерализма в финансовой деятельности выражается в принятии внутри государства не одного бюджета, а нескольких. Принимаются федеральный, региональные и местные бюджеты, которые являются «почти самостоятельными фондами денежных средств» [5, с. 103], но эта самостоятельность далеко не полная, так как в случае недостаточности доходов местного бюджета вышестоящие бюджеты должны направить денежные средства для выполнения обязательств нижестоящих бюджетов. Эту позицию выработал Конституционный суд РФ [5], ограничив таким образом принцип самостоятельности местных бюджетов необходимостью занимать финансовые средства у бюджетов вышестоящего уровня, либо искать иные способы устранения дефицита.

Многие муниципальные образования «латают бюджетные дыры» только за счет предоставленных им субсидий, субвенций, дотаций, поэтому «низкая доходность налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов приводит к зависимости местного самоуправления от межбюджетных трансфертов, то есть от решения федеральных и региональных властей» [1]. Данные отношения рассматриваются как нормальные, тогда как редко кто замечает, что «продолжается тенденция централизации финансовых ресурсов на государственном уровне при одновременном увеличении обязательств местного уровня» [9, с. 50].

На наш взгляд, подобная ситуация ведет к постепенному вымиранию местного самоуправления и, как следствие, повышению безынициативности населения в общегосударственном масштабе, так как «в условиях непростой экономической ситуации чиновникам на местах становится сложнее исполнять свои обязательства перед гражданами» [3, с. 9].

Необходим законодательный пересмотр как доходной части бюджета муниципальных образований, так и его расходных составляющих. Экономисты подмечают, что доходная часть местных бюджетов должна формироваться в первую очередь за счет налогообложения имущественных налоговых баз (поимущественные налоги) и платежей за предоставляемые муниципальными бюджетными учреждениями услуги, а бюджетов верхнего уровня - за счет налогов, имеющих перераспределительную природу, к которым относятся налог на доходы и прибыль, налоги на расходы [6, с. 37]. Именно такой подход принят в РФ, однако он не оправдывает себя, что показывает опыт зарубежных стран, но и помимо этого, не все поимущественные налоги собираются у нас, причем совершенно безосновательно. Так, в соответствии с п. 4. абз. 1 ст. 395 Налогового кодекса Российской Федерации (далее - НК) [10], от уплаты земельного налога освобождаются религиозные организации, а ведь зачастую храмы занимают значительную часть земель муниципального образования, причем церковь, как монополист, продает товары религиозного значения куда больше их себестоимости (свечи, иконы и прочее) и абсолютно не имеет каких-либо обязательств. Муниципалитеты Германии не только собирают налог с имущества религиозных образований, а также 8-9 % от чистой прибыли в бюджет, но и законодательно устанавливают обязанности по содержанию части школ, детских садов, домов ветеранов и т. д. [12, с. 372]. В связи с этим предлагаем отменить льготы, предусмотренные ст. 395 НК на уплату земельного и (или) имущественного налога как в отношении религиозных организаций, так и по остальным пунктам.

В РФ устанавливаются общие налоговые льготы в ст. 407 НК РФ, которые распространяются также и на имущественный и земельный налог, отчего муниципалитеты не дополучают значительную часть финансовых средств. Подобную проблему предполагается решить двояким образом: либо перенести полномочия для установления льгот на муниципальные образования полностью, либо использовать принятую в Соединенных Штатах теорию «двух ключей», которая заключается в принятии законодательного акта (в нашем случае - предусматривающего льготы) на федеральном уровне («первый ключ»), а потом принятия его на местном уровне («второй ключ»), после чего нормативный акт вступает в действие на

данной территории. В случае отсутствия «второго ключа» закон, соответственно, не подлежит применению.

Кроме того, предлагаем расширить доходную часть бюджетов муниципальных образований РФ и отнести сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов (глава 25.1 НК РФ) в муниципальный бюджет, так как охота ведется на территории данного образования и убытки от сокращения популяции животных, несет в конечном счете именно оно. Кроме охоты и рыболовства предлагаем, по опыту ФРГ [12, с. 369], наполнять бюджет муниципалитета налогом с загрязняющих и вредных предприятий, налогом на заведения отдыха и развлечений, налог на разлив алкогольной продукции. Некоторые другие налоги, введения которых в РФ только оговаривается, также необходимо отнести к доходу муниципальных образований (допустим, налог на домашних животных).

Помимо увеличения бюджета муниципального образования также необходимо сократить обязательства муниципалитетов. Если некоторые вопросы по своим характеристикам относятся к ведению местного самоуправления и заниматься ими высшие органы не могут ввиду нецелесообразности (например, вывоз твердых бытовых отходов), то многие вопросы просто перекинуты на местное самоуправление без надлежащего финансирования, тогда как напрямую относятся к ведению отдельных министерств. Допустим, поддержание дорог должно находиться в ведении Министерства Транспорта РФ и Федерального Дорожного Агенства РФ, но никак не муниципалитетов. Либо, муниципалитетам должны выделяться соответствующие средства из налога на транспорт. То же можно сказать о содержании школ, учреждений дошкольного образования, организации муниципальной милиции и некоторых других обязанностях.

Подобные меры приведут к процветанию отдельных муниципальных образований, а в дальнейшем и всей Российской Федерации в целом, а главное, органы местного самоуправления достигнут своей главной цели – повышения качества управления и поддержки инициативы местного населения.

Список литературы:

1. Актуальные проблемы финансового права: Монография / Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, О.В. Болтинова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева // КонсультантПлюс Свердловская область [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant-so.ru/news/show/type/company_news/year/2016/month/12/alias/aktual_problem_fin_prava_monografiya (Дата обращения: 25.12.2018).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Российская газета. – 1998. – № 153-154. – С.18-19
3. Васильев Ю.А. Заглянем в ближайшее налоговое будущее // Промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2014. – № 12. – С. 5-14.
4. Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. – СПб.: Изд-во О.Н. Поповой, 1909. – Т. 1. – С. 153-175.
5. Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. – М.: 2012. – С. 103.
6. Грицюк Т.В. Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М.: Финансы и статистика, 2004. – С. 37.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002> (Дата обращения: 01.08.2014).

8. Конституционный Суд Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 4. – С. 32.
9. Коротаяева Е.А. Проблемы экономической самостоятельности местных бюджетов // Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право». – 2014. – № 2 (1). – С. 48-52.
10. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Парламентская газета. – 2000. – № 151-152. – С. 22-23
11. Федеральный закон от № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – № 202. – С. 15-18
12. Шибяева В.В. Опыт ФРГ в формировании бюджетов муниципальных образований и их использования // NovaInfo. – 2016. – № 53-7. – С. 369-374.