

resource]. — URL: <http://obraz36.ru/> (Accessed: 28.01.2024).

5. Anosov S. S. Regional conditions of social activity of civil initiatives / S. S. Anosov // News of Irkutsk State University. — 2018. — No. 23. — P. 46—48.

6. Russian Federation. President of the Russian Federation (2012—2018; V. V. Putin). On the consideration of public initiatives sent by citizens of the Russian Federation using the Internet resource «Russian Public Initiative» (together with the «Rules for the consideration of public initiatives sent by citizens of the Russian Federation using the Internet resource «Russian Public Initiative»): Decree of the President of the Russian Federation dated 04.03.2013 No. 183 // Consultant Plus [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/ (Accessed: 06.02.2024).

7. Russian Federation. Voronezh City Duma. On the Charter of the urban district of the city

of Voronezh: resolution of the Voronezh Regional Duma of October 27, 2004 N 150-I // Electronic fund of legal and normative-technical documents [Electronic resource]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/440511700> (Accessed: 06.02.2024).

8. Russian Federation. Voronezh City Duma. On territorial public self-government in the urban district of the city of Voronezh: decision of the Voronezh City Duma of June 21, 2006 N 106-II // Electronic fund of legal and regulatory technical documents [Electronic resource]. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/440509270> (Accessed: 12.02.2024).

9. Territorial public self-government of the Voronezh city district // TOS36 [Electronic resource]. — URL: <http://tos36.ru/> (Accessed: 15.02.2024).

10. Active electronic citizen // Government of the Voronezh region [Electronic resource]. — URL: <https://e-active.govvrn.ru/> (Accessed: 15.02.2024).

УДК 352

ПРИОРИТЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Коды JEL: Z18, R59

*Рогожкин А. Д., аспирант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия
E-mail: kaffpu@vrn.ganera.ru; SPIN-код: отсутствует*

*Слинько А. А., доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и политического управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия
E-mail: kaffpu@vrn.ganera.ru; SPIN-код: 1118-2860*

Поступила в редакцию 19.02.2024. Принята к публикации 28.02.2024

Аннотация

Актуальность темы. Совершенствование системы местного самоуправления, повышение ее эффективности призвано способствовать социально-экономическому развитию регионов. При характерной для нашей страны неравномерности регионального развития, большом количестве дотационных регионов, взаимодействие между государственной и муниципальной властью, прежде всего, должно быть нацелено на обеспечение социально-экономического благополучия граждан.

Цель. Рассмотреть приоритеты бюджетной политики муниципальных образований в условиях неравномерности социально-экономического развития.

Методология. В качестве исследовательского инструментария использованы: системный метод, метод анализа нормативно-правовой базы по теме исследования.

Результаты и выводы. Главным условием устойчивого развития муниципальных образований является перераспределение расходных полномочий и доходных источников в сфере межбюджетных отношений в пользу муниципальных властей.

Область применения. Результаты исследования могут быть использованы при формировании бюджетной политики муниципальных образований Российской Федерации.

Ключевые слова: неравномерность социально-экономического развития регионов, бюджетная политика муниципальных образований, межбюджетные отношения.

PRIORITIES OF THE BUDGETARY POLICY OF MUNICIPALITIES IN CONDITIONS OF UNEVEN SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

JEL Codes: Z18, R59

*Rogozhkin A. D., Postgraduate student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA branch), Voronezh, Russia
E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru; SPIN-code: missing*

*Slinko A. A., Doctor of Political Sciences, Professor, Head of the Department of Political Science and Political Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA branch), Voronezh, Russia
E-mail: kafppu@vrn.ranepa.ru; SPIN-code: 1118-2860*

Abstract

The relevance of research. *Improving the system of local self-government and increasing its effectiveness is designed to contribute to the socio-economic development of the regions. With the uneven regional development characteristic of our country and a large number of subsidized regions, interaction between the state and municipal authorities, first of all, should be aimed at ensuring the socio-economic well-being of citizens.*

Goal. *To consider the priorities of the budgetary policy of municipalities in conditions of uneven socio-economic development.*

Methodology. *The following research tools were used: a systematic method, a method for analyzing the regulatory framework on the research topic.*

The scope of application. *The results of the study can be used in the formation of the budgetary policy of municipalities of the Russian Federation.*

Results and conclusions. *The main condition for the sustainable development of municipalities is the redistribution of spending powers and revenue sources in the field of inter-budgetary relations in favor of municipal authorities.*

Keywords: *uneven socio-economic development of regions, budgetary policy of municipalities, inter-budgetary relations.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2024-64-1-53-57

Введение

Трудности в развитии местного самоуправления традиционно отмечались в трудах и российских, и зарубежных исследователей. Местное управление, то есть управленческая деятельность в территориальной единице, осуществляемая представителями центральной власти или администрацией вышестоящего уровня, часто некорректно трактовалась чрезвычайно широко, порой подменяя собой и понятие, и деятельность местного самоуправления. Эта постановка вопроса привела к проблеме сбоев во взаимоотношениях между федеральным и региональным уровнями управления и местным самоуправлением [1].

Одной из важнейших задач государственной политики является выравнивание финансовых возможностей регионов для обеспечения гарантированных равных прав на получение социальной и медицинской помощи, образования и иных услуг всеми гражданами независимо от их места жительства [2]. На основе принципа единства системы публичной вла-

сти статья 6 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» определяет основы участия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, в решении задач местного самоуправления [3].

С момента вступления в силу в 2006 году Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] формирование финансовых основ муниципальных образований осуществляется с учетом основных принципов бюджетной системы Российской Федерации — разграничения расходных обязательств между всеми уровнями публичной власти в Российской Федерации и закрепления на постоянной основе доходных источников за федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами. При этом частью собственных доходов местных бюджетов признаются не только налоговые и неналоговые доходы, но и финансовая помощь из дру-

гих бюджетов на решение вопросов местного значения, имеющая целевой и нецелевой характер. Эти виды доходных источников обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и определяют направления повышения бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Развитие сферы межбюджетных отношений на муниципальном уровне

Предоставление субъектам Российской Федерации права перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти обуславливает создание правовых механизмов по перераспределению источников доходов между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в целях финансового обеспечения реализации переданных полномочий и обеспечения сбалансированности соответствующих бюджетов [5].

В настоящее время выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется путем предоставления дотаций из нескольких фондов финансовой поддержки, которые формируются в составе как региональных, так и местных бюджетов. Бюджетное законодательство предусматривает широкий набор финансовых и правовых инструментов, которыми регионы могут пользоваться в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Это целевые и нецелевые трансферты, передача на местный уровень налоговых отчислений, гибкая система закрепления за муниципальными образованиями определенных полномочий, а также «отрицательный трансферт» — централизация части собственных доходов сверхобеспеченных муниципальных образований с последующим перераспределением в пользу более бедных [6].

Неравномерность социально-экономического развития муниципальных образований и их неоднородность обусловлены существенной дифференциацией по уровню бюджетной обеспеченности и асимметрией в распределении налогово-бюджетных полномочий между региональными и муниципальными органами власти. Главным условием устойчивого развития муниципальных образований является перераспределение расходных полномочий и доходных источников в сфере межбюджетных отношений в пользу муниципальных властей [7].

Наиболее распространенной практикой межбюджетного выравнивания на региональном уровне является распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Преимущество дотаций заключается в их нецелевом характере, что способствует финансовой свободе муниципалитетов. Некоторые исследователи предлагают из-

менение законодательной базы, считая, что для обеспечения гарантии адекватного изменения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности при изменении объемов и перечня налогов, зачисляемых в местные бюджеты, представляется целесообразным использовать показатель «уровень выравнивания финансовой обеспеченности». Этот показатель должен определяться как объем налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом исходя из уровня развития и структуры экономики и (или) налоговой базы с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя [8]. На данный момент предлагаются различные методики расчета объема и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований и поселений.

Доходы муниципального бюджета — это часть централизованных финансовых ресурсов, необходимых для выполнения функций органов местного самоуправления. Они выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования фондов денежных средств, и поступают в распоряжение местных органов власти. Самостоятельность местных финансов зависит в значительной степени от собственной финансовой деятельности органов местного самоуправления, их предприятий и организаций, а также от степени профессионализма кадров органов местного самоуправления, занимающихся организацией финансовой деятельности.

Местные бюджеты формируются за счет собственных доходов местного бюджета и регулирующих (доходы, передаваемые из вышестоящего звена бюджетной системы нижестоящему). Местными налогами и сборами, по определению Налогового кодекса, признаются налоги и сборы, устанавливаемые в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации, решениями представительных органов субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления, и обязательны к уплате на всей территории соответствующих муниципальных образований [9]. Поступившими доходы могут быть признаны только после их зачисления в соответствующий бюджет или бюджет государственного внебюджетного фонда. Следует учитывать, что моменты зачисления доходов и уплаты налогов не совпадают.

Следующим по своему финансовому значению доходом местного бюджета являются муниципальные займы. К ним органы местного самоуправления прибегают при бюджетных дефицитах, которые предусматриваются при

составлении бюджета на предстоящий год. По мере усиления финансовой напряженности в районах и увеличения размера дефицита, местная администрация обращается к займам. Муниципальные займы – это денежные ресурсы, привлекаемые для покрытия дефицита местного бюджета от физических и юридических лиц на основании заключаемых договоров, по которым возникают долговые обязательства муниципального образования как заемщика или гаранта. Договор муниципального займа заключается путем приобретения инвестором выпущенных муниципальных облигаций или других муниципальных ценных бумаг, удовлетворяющих право инвестора на получение от заемщика предоставленных ему займы денежных средств или, в зависимости от условий займа, другого имущества, установленных процентов, либо других имущественных прав в сроки, предусмотренные условиями выпуска займа в обращение.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных и регулирующих доходов. Под собственными доходами бюджетов понимаются доходы, закрепленные на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами законодательством Российской Федерации. К собственным доходам относятся: налоговые доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами, неналоговые доходы, безвозмездные перечисления. Финансовая помощь не относится к собственным доходам бюджета, в связи с этим ее можно отнести к регулирующим доходам.

К регулирующим доходам относятся также доходы, которые поступают в местные бюджеты в виде процентных отчислений от налогов или других платежей по нормативам, утвержденным в установленном порядке на следующий финансовый год для сбалансирования доходов и расходов местного бюджета. В число регулирующих доходов входят отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Федерации в соответствии с нормативами, установленными федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом. Доходы, поступающие в местные бюджеты от регулирующих налогов, являются такой же нецелевой финансовой помощью как дотации или трансферты. Право передачи регулирующих налогов принадлежит тому уровню власти, в чьей компетенции находится установление данного налога или тому уровню, которому отчисления от этих налогов были переданы.

Перед муниципальными образованиями стоит задача принять меры к увеличению собственных доходов, имея в виду более эффективное использование каждого источника этих доходов. В частности, должна возрастать роль местных налогов и сборов — налог на имущество физических лиц, земельный налог, налог на рекламу и другие.

Несмотря на большое количество местных налогов, они не обеспечивают самостоятельности местной власти в вопросах формирования доходной части местных бюджетов, так как ставки по этим налогам в подавляющем большинстве случаев устанавливаются в пределах очень узких ограничений, установленных федеральным законодательством. Среди неналоговых сборов можно выделить: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности; доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящихся в ведении органов местного самоуправления; штрафы.

Таким образом, региональные и районные бюджеты выполняют функции так называемых «перераспределителей» ресурсов между нижестоящими бюджетами, и потому для них высока доля расходов на внутрирегиональные трансферты.

Целью долгосрочного бюджетного планирования в муниципальном образовании является обеспечение предсказуемости динамики доходов и расходов, что позволяет оценить долгосрочные тенденции изменений объема доходов и расходов, а также вырабатывать на их основе соответствующие меры, направленные на повышение устойчивости и эффективности функционирования бюджетной системы, обеспечить необходимый уровень сбалансированности бюджетов.

Заключение

Таким образом, в долгосрочной перспективе приоритеты бюджетной политики в части доходов должны быть направлены на сохранение устойчивого роста налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального образования за счет реализации мероприятий по увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов и сокращения недоимки в бюджет, а так же повышения эффективности взаимодействия участников бюджетного процесса по улучшению качества администрирования бюджетных поступлений. Подобная политика способствует превращению органов местного самоуправления из «слабого бюрократического института» в эффективный инструмент, позволяющий удовлетворять потребности местных сообществ и решать вопросы местного значения оптимальным способом, на базе реализации совместных проектов органами власти различного уровня, общественными организациями и субъектами рыночной экономики [10].

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Слинко А. А. Проблемы повышения эффективности местного управления в регионах / А. А. Слинко, В. И. Капустин, Т. Н. Полтавская // Регион: системы, экономика, управление. — 2020. — № (48). — С. 77—81.

2. Морковкин Д. Е. Финансовая поддержка регионов как инструмент выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации / Д. Е. Морковкин, П. В. Строев, А. И. Шапошников // Финансы: теория и практика. — 2019. — № 23 (4). — С. 57—68.

3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации от 21.12.2021 № 414-ФЗ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 15.02.2024).

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 15.02.2024).

5. Агибалов Ю. В. Проблемы развития местного самоуправления и подходы к их решению / Ю. В. Агибалов // Вестник ВГУ. Серия: Экономика и управление. — 2015. — № 1. — С. 86—90.

6. Силуанов А. Анализ возможностей совершенствования механизма «отрицательного трансферта» в России / А. Силуанов // Экономическая политика. — 2011. — № 3 (11). — С. 70—80.

7. Преображенский Б. Г. Развитие муниципальных образований в контексте межбюджетного распределения на мезоуровне / Б. Г. Преображенский, В. В. Сыроижко [и др.] // Региональная экономика: теория и практика. — 2020. — № 6 (477). Т. 18. — С. 1101—1119.

8. Дерюгин А. Н. Законодательные проблемы выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований / А. Н. Дерюгин // Финансовый журнал. — 2014. — № 2. — С. 87—97.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 1) от 31.07.1998 № 146-ФЗ. (часть 2) от 05.08.2000 № 117-ФЗ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 15.02.2024).

10. Слинко А. А. Современные тенденции в политическом управлении и Актуальные проблемы муниципальной политики в РФ / Е. Н. Митяева, А. А. Слинко // Среднерусский вестник общественных наук. — 2019. — № 3. — С. 92—100.

LITERATURE

1. Slinko A. A. Problems of improving the efficiency of local government in the regions / A. A. Slinko, V. I. Kapustin, T. N. Poltavskaya // Region: systems, economics, management. — 2020. — No. (48). — Pp. 77—81.

2. Morkovkin D. E. Financial support of regions as a tool for equalizing budget security of subjects of the Russian Federation / D. E. Morkovkin, P. V. Stroeve, A. I. Shaposhnikov // Finance: theory and practice. — 2019. — No. 23 (4). — Pp. 57—68.

3. On the general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation dated 12/21/2021 No. 414-FZ [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ / (date of application: 02/15/2024).

4. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation dated 06.10.2003 No. 131-FZ [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ / (date of access: 02/15/2024).

5. Agibalov Yu. V. Problems of development of local self-government and approaches to their solution / Yu. V. Agibalov // Bulletin of the VSU. Series: Economics and Management. — 2015. — No. 1. — Pp. 86—90.

6. Siluanov A. Analysis of the possibilities of improving the mechanism of «negative transfer» in Russia / A. Siluanov // Economic policy. — 2011. — No. 3 (11). — Pp. 70—80.

7. Preobrazhensky B. G. Development of municipalities in the context of inter-budgetary distribution at the meso-level / B. G. Preobrazhensky, V. V. Syroizhko [et al.] // Regional economics: theory and practice. — 2020. — No 6 (477). Vol. 18. — Pp. 1101—1119.

8. Deryugin A. N. Legislative problems of equalization of budgetary provision of municipalities / A. N. Deryugin // Financial Journal. — 2014. — No. 2. — Pp. 87—97.

9. The Tax Code of the Russian Federation (Part 1) dated 07/31/1998 N 146-FZ. (part 2) dated 08/05/2000 N 117-FZ [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ / (date of reference: 02/15/2024).

10. Slinko A. A. Modern trends in political management and actual problems of municipal policy in the Russian Federation / E. N. Mityaeva, A. A. Slinko // Central Russian Bulletin of Social Sciences. — 2019. — No. 3. — Pp. 92—100.