

УДК 336.14

А.В. Зубова, О.А. Никифорова

Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачёва,
г. Кемерово, email: zubovaav@kuzstu.ru

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ: ОРГАНИЗАЦИЯ, СОДЕРЖАНИЕ И ФУНКЦИИ

Ключевые слова: бюджетный процесс, муниципальные образования, местные бюджеты, налоговые доходы, расходные обязательства, финансовые ресурсы.

В статье исследованы проблемы организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях, что предусматривает совершенствование планирования и прогнозирования, реализацию, мониторинг и контроль, оценку исполнения местных бюджетов. Определено, что бюджетным процессом предусмотрено раздельное решение местных вопросов и переданных органам местного самоуправления некоторых государственных полномочий. Выявлено, что бюджеты муниципальных образований дотационные, а выравнивание их минимальной обеспеченности обеспечивается посредством дотаций, трансфертов, кредитов, займов, безвозмездных поступлений. По нашему мнению, оказывая поддержку муниципальным образованиям, которые имеют скудное финансовое обеспечение, необходимо исходить из принципа, что они настроены на улучшение своего положения. При другом исходе, муниципалитеты становятся иждивенцами. К сожалению, при современном регулировании межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса, осуществляется воспроизводство иждивенчества в значительной части муниципалитетов страны.

A.V. Zubova, O.A. Nikiforova

Kuzbass State Technical University named after T.F. Gorbachev, Kemerovo,
email: zubovaav@kuzstu.ru

BUDGET PROCESS IN MUNICIPALITIES: ORGANIZATION, CONTENT AND FUNCTIONS

Keywords: budget process, municipalities, local budgets, tax revenues, expenditure liabilities, financial resources.

The article examines the problems of organizing the budget process in municipalities, which provides for the improvement of planning and forecasting, implementation, monitoring and control, evaluation of the implementation of local budgets. It is determined that the budget process provides for the separate solution of local issues and some state powers transferred to local governments. It was revealed that the budgets of municipalities are subsidized, and the equalization of their minimum security is ensured through subsidies, transfers, loans, loans, gratuitous receipts. In our opinion, in supporting municipalities that have scarce financial support, it is necessary to proceed from the principle that they are determined to improve their situation. With another outcome, municipalities become dependents. Unfortunately, with the modern regulation of interbudgetary relations and the organization of the budget process, the reproduction of dependencies is carried out in a significant part of the country's municipalities.

Современные условия развития местного самоуправления расширили и усложнили экономические функции его исполнительных органов в следствии изменения принципов, на которых основана деятельность хозяйствующих субъектов. На сегодняшний день, как показывают результаты развития местного самоуправления, не определен доминирующий потенциал муниципальных образований. Обусловлено это тем, что местные органы власти законодательно наделены правом самостоятельного решения вопросов местного значения и наличием значительной численности мест-

ных бюджетов. Увеличение доходной базы местных бюджетов ограничены, что также сдерживает их воздействие на муниципальную экономику, ее оздоровление и в целом, на развитие муниципального образования. Самими многочисленными в структуре бюджетной системы являются бюджеты муниципалитетов, определяющие финансовую основу для организации работы органов государственной власти и органов местного самоуправления и территориального развития.

Планирование и исполнение своего бюджета с наибольшей эффективностью,

возможно осуществить посредством совершенствования бюджетного процесса каждым муниципальным образованием, что предопределяет актуальность данного исследования. Отметим, что муниципальные образования страны в большинстве своем имеют дефицитный бюджет, не позволяющий им финансировать расходные полномочия, а закрепленные средства из бюджетной системы вышестоящего уровня на выравнивание доходов и расходов, ставят органы МСУ в значительную зависимость от них.

К числу основных проблем развития муниципальных образований современные исследователи В.Ю. Агибалов, Е.М. Бухвальд, Р.В. Бабун, В.Б. Зотов, П.Д. Косинский, А.Н. Швецов, О.А. Чиркунов, «...как правило, относят высокую степень зависимости органов местного самоуправления от финансовой помощи со стороны вышестоящих органов власти; низкую квалификацию муниципальных кадров; недостаток методической помощи; непонимание идеи местного самоуправления большинством руководителей и населением» [1,2,3].

Четко выстроенные подходы к налоговой политике, позволит местным властям найти разумное применение организационных действий, направленных на наполнение казны муниципалитета. Существующие проблемные вопросы, касающиеся разграничений полномочий меж субъектами РФ и органами местного самоуправления, неэффективное взимание налогов, случаи нецелевого расходования бюджетных средств, препятствуют стабильному наполнению муниципальных бюджетов.

В качестве **цели работы** выступает бюджетный процесс и его организация в органах МСУ и предложения по его совершенствованию.

Объект исследования – бюджетный процесс муниципального образования. Предмет исследования – организация бюджетного процесса органами местного самоуправления.

Результаты и их обсуждение

Основное предназначение местного бюджета – обеспечивать финансирование тех задач, которые стоят перед администрацией. Это могут быть мероприятия, в основном, связанные с социаль-

ными вопросами. Такие услуги должны быть эффективными и удовлетворять потребности населения. Именно удовлетворение потребностей населения и является приоритетом для финансовой системы.

При обсуждении проблемы организации местного бюджетного процесса нужно понимать теоретические основы. А.М. Бабич, Л.Н. Павлова сформулировали свое собственное определение, трактующее местный бюджет в виде централизованного фонда, объединяющего финансовые ресурсы в муниципальном образовании и состоящий из составления, утверждения, исполнения контролируемого представительным органом МСУ [4].

По средствам местного бюджета, полагает Поляк Г. Б. население информируется по ключевым производственным результатам, характеризующие объемы финансового обеспечения отраслей муниципальной экономики, к которой относятся: производственная сфера, коммунальное хозяйство, пищевая промышленность и иные объекты [5]. Представляя собой важную компоненту обеспечивающие жизнедеятельность местного сообщества. Они характеризуют функциональное назначение бюджета муниципалитета.

Начнем с того, что формирование бюджетов, представляющих собой бюджетный процесс, предусматривает планирование и прогнозирование реализации мониторинга, и контроль, и оценку его исполнения.

Местный бюджет, своей экономической сущностью отражает его назначение и реализацию функций:

- организацию создания фондов из финансовых средств, направленных на обеспечение функциональной деятельности муниципалитета;
- распределительная, направленная на расходование средств фондов отрасли хозяйственного комплекса;
- контрольная, направленная на финансово-хозяйственную деятельность подконтрольным муниципальным органам власти хозяйствующих субъектов, учреждений, организаций.

Муниципальные бюджеты выполняют важную роль по решению задач общегосударственной и социальной на-

правленности [6]. В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от налоговых поступлений федерального и регионального уровней, в соответствии с нормативами, утвержденными федеральным и региональным законодательством, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципальному имуществу в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления [7,8].

В доходной и расходной частях местного бюджета отдельно предусматривается финансирование вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий федерального и регионального уровня.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти и субъектов РФ, несут ответственность по минимальному обеспечению бюджетов муниципальных образований доходными источниками, покрывающими расходные обязательства по нормативам, установленным соответствующим законодательством [9].

Законодательством федерального и регионального уровня закреплены доходные источники обеспечивающие минимальные доходы местного бюджета, имеющие долговременную основу. В случае, когда вышеназванные источники не обеспечивают минимальные доходы местного бюджета, государственные органы федерального и регионального уровня могут наделять орган МСУ другими доходными источниками их своих бюджетов.

Местное самоуправление и его органы призваны обеспечивать жизненно важными потребностями население и их удовлетворение в тех сферах, которые законодательно отнесены к совместному ведению органов власти государственных и муниципальных. Одновременно

обеспечивают установленную и гарантированную государством величину минимального государственного социального через законодательное закрепление, части налоговых поступлений в федеральный и региональный бюджеты за местными бюджетами с целью повышения их доходов.

Отметим, что удовлетворение жизненно важных потребностей должно быть не ниже уровня минимальных социальных стандартов, которые гарантированы государством. Передача отдельных государственных полномочий на уровень местного самоуправления, сопровождаются их финансированием, которое предусмотрено бюджетами федерального и регионального уровня. В случае, если расходование средств муниципального бюджета увеличивается либо уменьшаются, вследствие принимаемых решений органами власти на федеральном и региональном уровне. Такая ситуация решается посредством выделения компенсационных средств за счет субъекта, принявшего такое решение [10]. Объемы дополнительных расходов, лежащие на орган местного самоуправления по причине принятия государственным органом власти, покрывается в пределах средств, выделяемых на компенсацию.

Местные налоги, сборы и льготы по их уплате, определяются нормативно-правовым актом представительных органов местного самоуправления. Население непосредственно путем местного референдума, на собраниях граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения.

Органы МСУ получают плату, в том числе и натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования. Представительные органы МСУ наделены правами принятия решения образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законами России.

Функции государственных органов власти и ее субъектов, реализация которых направлены на:

- регулирование межбюджетных отношений в РФ в параметрах, установленных федеральными целевыми программами;

- участие, через реализуемые федеральные и региональные целевые программы в вопросах местного значения;

- возможность установления порядка распределения средств для финансового обеспечения программ целевого характера на федеральном, региональном и муниципальных уровнях;

- разработку минимальных государственных стандартов и определении социальных норм.

- на методическую помощь органам МСУ, способствующую улучшению бюджетного процесса;

- осуществление контроля за тем, как органы МСУ соблюдают федеральное и региональное налоговое и бюджетное законодательство;

- на организацию выполнения других функций, предусмотренные законодательством [11].

Законодательство предусматривает наделять органы МСУ перечнем полномочий, закрепленных за федеральным и региональным уровнями. Параллельно им передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий.

Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

Органы государственной власти гарантируют:

- право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;

- право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местного бюджета, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

- компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших в следствие принятия федеральных законов и законов субъектов РФ.

Органы государственной власти субъектов РФ, в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления при осуществлении формирования местных бюджетов, руководствуются государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности [12].

Представительные органы местного самоуправления наделены правом:

- устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с федеральными законами;

- в соответствии с законодательством РФ принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты.

Органы местного самоуправления вправе получать в местный бюджет предусмотренные налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования, в соответствии с федеральным и региональным законодательством [9].

Базовым элементом муниципального бюджета выступают обоснованные сметами поселений доходы и расходы, которые не имеют статус муниципального образования.

Органы МСУ разрабатывают, утверждают порядок смет согласно уставу МО, бюджетной классификацией определены доходные источники, разделенные на основные группы, подгруппы и статьи. Структурно бюджет состоит из доходной и расходной частей, где в доходах налоговые и неналоговые источники, состоящих из налога на

- прибыль организаций;

- НДФЛ, сборов от лицензионной и регистрационной деятельности, НДС;

- акцизы. Здесь же, минеральное сырье, производимое в стране и ввозимое, подлежащее налогообложению, лицензионные сборы федерального, регионального и местного уровня;

- налог на денежную массу, документы платежного характера на иностранную валюту, имущественная собственность физических и юридических лиц, наследуемое и даренное;

- единый налог на вмененный доход и налогообложение иностранной валюты;

- платежи за использование ресурсов природы и недрами;

- налог на воспроизводство минерально-сырьевой базы;

- налог на дополнительный доход от добычи углеводородов; сбор за право пользования объектами животного мира и водными биологическими ресурсами; лесной, на землю, экологический и водный;

- внешнеэкономическая торговля и внешнеэкономические операции, определенные как субъекты налогообложения, сборы и пошлины, осуществляемые таможенной службой России;

- иные виды налогообложения, состоящие из пошлин, сборов, государственных пошлин;

- налоги: транспортный, дорожный, игорный бизнес, рекламную деятельность.

Налоговые доходы формируются за счет:

- имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

- налогообложения на выплаченные дивиденды по акциям, от госсобственности, сдаваемой в аренду, процентов, начисляемых временно свободные бюджетные средства, которые помещены в кредитную организацию;

- бюджетных средств и ссуд, предоставляемых бюджетом в стране, оказанных услугах, расходов, связанных с государственными компенсациями, прибыли Центробанка РФ;

- платежей за выдачу квот на биоресурсы и их лов, с участием иностранных совместных предприятий;

- проданного имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;

- средств, поступающих от реализации приватизационных планов в отношении предприятий, находящихся в государственной собственности, продаваемых квартир, транспорта;

- реализации конфискованного либо, на основании соответствующих решений, собственности, признанной бесхозной и иной, переданной в государственную и муниципальную собственность.

Доходные источники составляют средства реализованных государственных запасов, проданных земель и нематериальных активов;

- капитальных трансфертов, предоставляемых негосударственным сектором;

- административных платежей и сборов, безвозмездных перечислений вышестоящими бюджетами и государственными внебюджетными фондами;

- доходов целевых фондов, включающих дорожный, экологический, минерально-сырьевую базу и ее воспроизводство;

- фондов целевого назначения, развивающие структуры пограничной службы РФ и атомную энергетику [13].

Используемое муниципальное имущество, оказанные платные услуги, посредством органов МСУ и его учреждениями и получаемые в результате этого доходы также направляются в местный бюджет. Согласно установленных нормативов, на основании законодательства федерального, регионального уровней и правовых актов, принимаемых органами МСУ, в доходы муниципального бюджета поступают иные средства.

Местный бюджет включает неналоговые доходы:

- собственные;

- регулирующие, законодательно передаваемые местному бюджету, доходы из федерального и регионального бюджетов;

- государственные пошлины, исключая 100% их, которые зачисляются в федеральный бюджет от кредитной организации, расположенной по месту, принимающих платежи [13].

Перечень неналоговых доходов, поступающих в муниципальный бюджет:

частичная прибыль от деятельности унитарных предприятий, оставшаяся после уплаты налогов и обязательных платежей, в объеме, установленном правовым актом органа МСУ. К собственным доходам относятся налоги и сборы, установленные законодательно, долевого поступления от федеральных и региональных налогов, которые закреплены постоянно за местным бюджетом.

Кроме того, собственные доходы включают, средства, вырученные от приватизированного и реализованного иму-

щества, не менее 10%, принадлежащего муниципалитету, приватизированного и реализованного имущества, находящегося в государственной собственности и, которое находится на территории муниципалитета;

- доходы, получаемые от сдаваемого в аренду имущества, принадлежащего муниципалитету объекты нежилого предназначения, земельные участки, за использование недр;

- доходы, от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей; штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;

- доходы от лиц, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Федеральные налоги, долевое распределение которых меж бюджетами разного уровня, закреплены постоянно за муниципальными образованиями, составляют не меньше: 50% части НДС; 5% налога на прибыль организаций; произведенные в России, за исключением драгоценных металлов и камней и аналогичных товаров отпускаемых из Госфонда; 5% вырученных средств на акцизные товары: спирт, ликеро-водочные товары; 10% вырученных средств от реализации подакцизных товаров, за исключением автомобилей, бензина, импортные изделия, продукты из минеральных сырьевых видов [11].

Минимальные доли от налогов федерального уровня, постоянно закреплённые за муниципалитетами, определяет законодательство субъектов РФ. Доли рассчитываются, на основе учета общего объема средств, которые выделяются субъекту РФ, устанавливаются доли от налогов федерального уровня, основываясь на учете среднего уровня в субъекте, учитывая фактические данные базового года, по каждому муниципалитету [6].

Законодательным органом региона, могут устанавливаться нормативные удержания, с доходов, категории регулирующие, на долговременной основе, по плановому финансовому году, поступающих в бюджет муниципалитета, превышающие доли. Когда в территориальных границах муниципалитета, в городах с районным делением, созданы муниципалитеты, то законодательством

региона, размежеваются их доходы, согласно закреплённых источников на постоянной основе.

Касаемо городов с внутригородскими муниципальными образованиями, закрепление собственных источников доходов бюджета, устанавливается их уставами. Нормативно-правовым актом органа МСУ, доходы местного бюджета могут передаваться другому местному бюджету, согласно утвержденной им ставке, либо нормативу.

Представительным органом МСУ, в соответствии с полномочиями, законодательно закреплёнными за МСУ, регулирующие налоговый процесс, может быть введен дополнительный перечень налоговых платежей и сборов, размер ставок и льгот по их уплате [15].

Органами МСУ, могут приниматься решения, содержащие налоговые кредиты, отсрочки, рассрочки на уплату налоговых обязательных платежей, предназначенных муниципальному бюджету, в соответствии с законодательством РФ нормативно-правовыми актами органов МСУ. Он же устанавливает предоставление отсрочек, рассрочек на уплату налоговых и обязательных платежей на налоговые средства, получаемых из федерального уровня, соблюдая требование, чтобы долги перед иным уровнем бюджета не имелись, а дефицитность не превышала размеров муниципальных заимствований.

Налог на имущество физических лиц и землю, в силу территориальной принадлежности занимают приоритетное место и являются общеобязательными.

Кроме этого, местные налоги и сборы включают:

- регистрационные сборы, уплачиваемые физическими лицами, занимающиеся предпринимательством;

- сборы за право осуществлять торговлю.

Местный уровень может, обладать дополнительными налогами и сборами, которыми он наделяется решением государственного органа власти и имеющие целевое предназначение. Они могут использоваться для содержания полиции, выполнения работ по благоустройству, на образовательный процесс и т.д. Также, могут вводиться сборы с лиц, владеющих собаками, за возможность парков-

ки автомобилей, на право использования муниципальной символики и размещение рекламы.

Выводы

Резюмируя вышеизложенное можно сделать вывод, что главным каналом, которым население информируется о конечных производственных результатах, является местный бюджет. Посредством его осуществляется распределение про-меж отдельных групп населения обще-ственных фондов потребления. За счет средств местного бюджета финансиру-ются: производственная сфера; пред-приятия пищевой промышленности, ин-фраструктура коммунального хозяйства, объемы производства жизненно важных товаров и услуг для удовлетворения по-требностей населения. Являясь собствен-ностью местного сообщества, которое проживает на территории, доходы мест-ного бюджета контролируются и регули-руются им, а также представительным

органом МСУ. Доходная часть муници-пальных бюджетов включает: налоги, платежи и сборы, поступление средств от приватизированного муниципаль-ного имущества, сдаваемых в аренду муниципальных земельных участков и недвижимости, средства, поступаю-щие от реализуемых инвестиционных проектов. Кроме того, доходным источ-ником являются: кредиты, займы, транс-ферты, дотации, безвозмездная помощь. Полагаем, что, оказывая поддержку му-ниципальным образованиям, которые имеют скудное финансовое обеспе-чение, необходимо исходить из принципа, что они настроены на улучшение своего положения. При другом исходе, муни-ципалитеты становятся иждивенцами. К сожалению, при современном регу-лировании межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса, осуществляется воспроизводство ижди-венчества в значительной части муни-ципалитетов страны.

Библиографический список

1. Ашарат А.Ш., Косинский П.Д. Правовые и бюджетные отношения в практике формирования местных бюджетов Российской Федерации // Федерализм. 2013. № 4 (72). С. 135-148.
2. Косинский П.Д., Новиков А.О., Вольфсон Э.Н. Проблемы формирования муниципальных бюджетов в условиях институциональных изменений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 14-18.
3. Косинский П.Д., Вольфсон Э.Н. Институализация местного самоуправления: состояние и перспективы развития // Бизнес. Образование. Право. 2020. № 3 (52). С. 59-63.
4. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ, 2017. 687 с.
5. Поляк Г.Б. Финансовый менеджмент. М.: Издательство Юрайт, 2017. 456 с.
6. Веронская М.В., Кузнецова Г.Ф., Трушковская Е.Д. Рациональное распределение бюджетных ресурсов города в условиях рисков неопределенностей // Вестник гражданских инженеров. 2019. № 4 (75). С. 168-172.
7. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / под общ. ред. Ю.С. Долгановой, Н.А. Истоминой. Екатеринбург: Издво Урал. унта, 2019. 356 с.
8. Чупрякова А.Г., Косинский П.Д. Что сдерживает развитие местного самоуправления в России // ЭКО. 2014. № 1 (475). С. 95-102.
9. Федеральный закон от 06.10.2003, № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
10. Левашова Е.М. Регулирование межбюджетных отношений в РФ // Материалы межвузовской научной конференции «Актуальные проблемы экономики и финансов РФ и пути их решения», 2019.
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.03.2022).
12. Боронова Е.А., Скалозубов Н.Д. Система государственного и муниципального управления: учебник. Тюмень, Изд. дом. «Буква», 2016. 208 с.
13. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 № 126-ФЗ (последняя редакция).
14. Косинский П.Д. Преобразование муниципальных образований как способ выравнивания бюджетной обеспеченности // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С.6-10.
15. Снурницын В.В. Муниципальные финансы в бюджетной системе России. Учебник. / Под ред. Логвинова С.Д. М.: Инфра – М, 2020. 297 с.