

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

FEATURES OF THE MUNICIPAL BUDGETARY POLICY

Аннотация. Бюджетная политика многогранна и охватывает различные уровни бюджетных отношений. Наиболее проблематичной бюджетная политика представляется на муниципальном уровне, поскольку муниципальные образования вынуждены балансировать между общей государственной бюджетной политикой и индивидуальными особенностями внутренней среды, требующими выработки собственной стратегической и тактической базы бюджетных отношений. Сложность этой задачи усугубляется и частым недостатком собственных бюджетных ресурсов муниципальных образований, что приводит к их зависимости от дотационной поддержки и замедляет экономический рост. Названные обстоятельства говорят об актуальности изучения особенностей бюджетной политики на муниципальном уровне, их научно-теоретического осмысления и практического совершенствования подходов к реализации муниципальной бюджетной политики. В данной статье раскрывается сущность бюджетной политики в целом и муниципальной бюджетной политики в частности, уточняются цели и задачи муниципальной бюджетной политики, особенности ее реализации и проблемные аспекты.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджет, муниципальная бюджетная политика, муниципальное образование, межбюджетные трансферты, дотации.

Annotation. The budgetary policy is multifaceted and covers different levels of budgetary relations. The most problematic budgetary policy is at the municipal level. Municipalities are forced to balance between the general state budgetary policy and the individual characteristics of the internal environment, which require their own strategic and tactical base of budgetary relations. The complexity of this task is aggravated by the frequent shortage of municipalities' own budgetary resources, which leads to their dependence on subsidized support and slows down economic growth. These circumstances indicate the relevance of studying the features of budgetary policy at the municipal level, their scientific and theoretical understanding and practical improvement of approaches to the implementation of municipal budgetary policy. This article reveals the essence of budgetary policy in general and municipal budgetary policy in particular, specifies the goals and objectives of municipal budgetary policy, specifics of its implementation and problematic aspects.

Key words: budgetary policy, budget, municipal budgetary policy, municipality, interbudgetary transfers, subsidies.

Современное социально-экономическое состояние России, как и любого другого государства, во многом зависит от эффективности функционирования бюджетной политики, призванной упорядочивать и оптимизировать отношения, возникающие в сфере обращения бюджетных ресурсов.

Бюджетная политика, как уточняется в научной литературе, «направлена на оптимизацию использования финансовых ресурсов государства участниками бюджетных отношений для максимально рационального и продуктивного финансирования государственного и муниципального управления» [6, с. 84]. Следовательно, бюджетная политика регулирует ту сферу финансовых отношений, которая сосредоточена на уровне деятельности государственных структур.

Ключевым субъектом бюджетной политики в России выступает Министерство финансов РФ. Реализация бюджетной политики в России происходит на стратегической основе, а именно – за счет планирования как оперативных, так и долгосрочных направлений бюджетной политики, а также иных отраслей финансовой политики – налоговой, таможенно-тарифной. Эти направления систематизируются в документе, обновляемом ежегодно. В настоящий момент действует документ «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» [10].

Бюджетная политика России реализуется с целью оптимизации бюджетных процессов и максимально рационального расходования бюджетных ресурсов субъектами бюджетных отношений. Для этого органы государственной власти, задействованные в бюджетной сфере, реализуют следующие направления бюджетной политики:

- осуществляют бюджетный контроль, направленный на сохранность бюджетных средств и проверку того, законно ли их использование субъектами бюджетных отношений;

- формируют бюджеты различных уровней (федеральный, региональный, муниципальный, в деятельности бюджетных учреждений) и тем самым планируют ожидаемые доходы и расходы бюджета;

- оптимизируют бюджетное законодательство, совершенствуя законы, устраняя пробелы в законодательстве [8, с. 58].

Важно отметить особенность бюджетной политики России, которая состоит в федеративном государственном устройстве, и как следствие – в наличии множества регионов с разным уровнем социально-экономического развития. В этом свете бюджетная политика России охватывает как всю страну, так и уточняется по регионам, муниципальным образованиям. Настоящее исследование посвящено уточнению особенностей муниципальной бюджетной политики.

В научной литературе бюджетная политика муниципального образования определяется как «совокупность целенаправленных действий органов муниципального образования в области формирования и использования местного бюджета с целью обеспечения реализации целей и задач социально-экономического развития муниципального образования, выраженного через индикаторы уровня развития человеческого капитала, инновационной экономики, местного самоуправления и качества городской среды» [7, с. 360]. Бюджетная политика муниципального образования предопределяет цели и задачи в области бюджета и бюджетных отношений отдельных территорий и предполагает разработку конкретных путей их использования для удовлетворения потребностей граждан, проживающих в муниципалитете.

Процесс формирования бюджетной политики муниципального образования, в первую очередь, требует определения идеологической базы развития бюджета, его места и значения в общественном воспроизводстве на конкретном этапе. Местный бюджет как научная категория представляет собой «совокупность экономических отношений, содействующих территориальному перераспределению национального дохода государства и обеспечивающих финансовую основу функционирования местного самоуправления» [5, с. 42]. Бюджет муниципального образования формируют, утверждают и исполняют органы местного самоуправления в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими действующими законодательными и нормативными актами.

Статья 15 Бюджетного кодекса РФ уточняет, что «местный бюджет предназначен для исполнения расходных обязательств муниципального образования. Использование органами местного самоуправления других форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств муниципалитетов не допускается» [1].

Значимость бюджета местного уровня обусловлена необходимостью финансирования социальной сферы с учетом ее особенностей в конкретном муниципальном образовании. Это справедливо и по отношению к вопросам финансирования производства, инфраструктуры и иных компонентов муниципального хозяйства – они весьма вариативны и могут существенно отличаться даже в контексте одного региона. Среди функций органов местного самоуправления, координирующих муниципальную бюджетную политику, присутствует обеспечение сбалансированности бюджета муниципального образования, соблюдение законодательства о бюджетных отношениях, контроль бюджетного дефицита и муниципального долга, исполнение бюджетных обязательств.

В основе построения бюджетной политики лежит система взаимосвязанных стратегических и тактических целей и задач (рисунок 1).

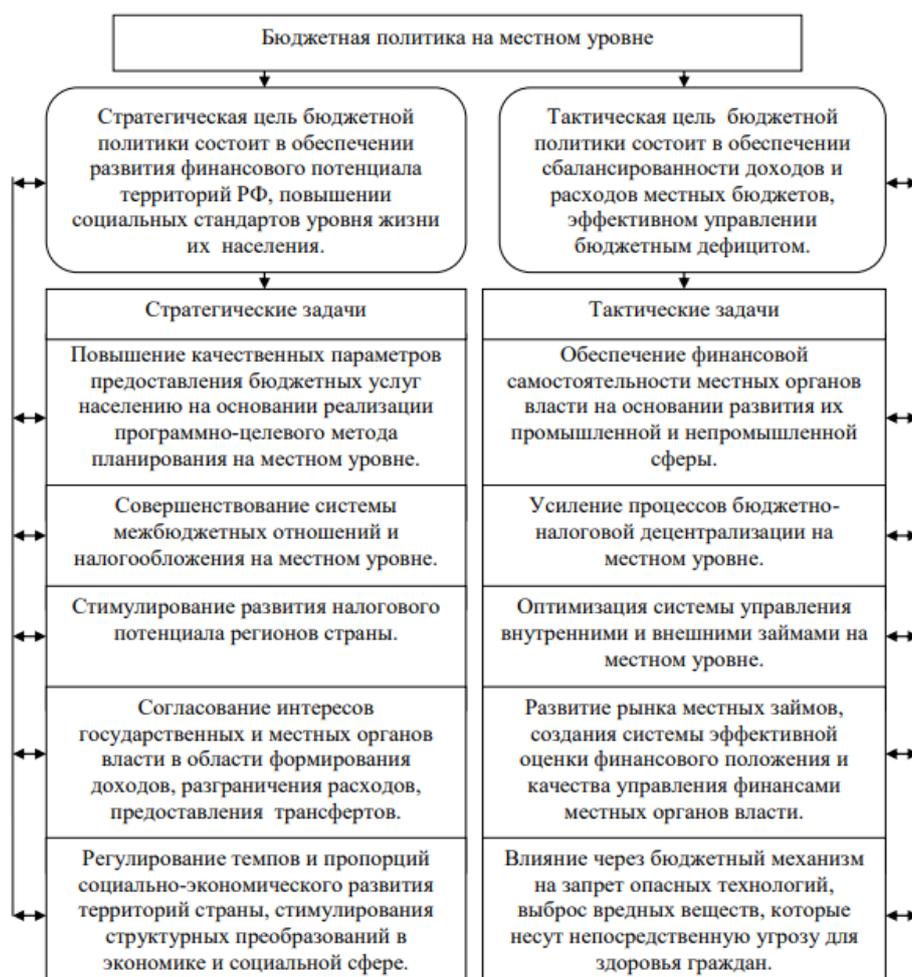


Рисунок 1 – Цели и задачи муниципальной бюджетной политики [9, с. 43]

Представленные на схеме цели и задачи определяют содержание муниципальной бюджетной политики, перспективные направления использования муниципальных бюджетных средств в тех или иных сферах. Следовательно, рациональная постановка целей и задач муниципальной бюджетной политики, определение ее стратегической и тактической ориентации в конечном итоге влияют на социально-экономическое положение муниципального образования.

Важнейшей характеристикой бюджетной муниципальной политики в России является финансовая несамостоятельность муниципальных образований, бюджетные расходы которых преимущественно покрываются средствами бюджетов иных уровней, предоставляемых в форме межбюджетных трансфертов (средства, предоставляемые одними бюджетами в пользу других бюджетов в различных формах для осуществления бюджетного контроля и рационального распределения бюджетных финансовых ресурсов). Подобные муниципалитеты нередко именуют «дотационными», и регулярная поддержка бюджетов муниципальных образований имеет не только положительные (воспроизводственные) эффекты – за неимением возможности наращивания собственных доходов (например, налоговых), муниципальное образование становится все больше зависимым от бюджетов иных уровней и потому характеризуется замедлением темпов социально-экономического развития.

Остается проблемной как экономическая среда муниципального образования, так и аппарат органов местного самоуправления, ведь причины недостатка собственных бюджетных ресурсов могут быть обусловлены и недостаточно рациональной муниципальной бюджетной политикой, непродуктивными решениями органов местного самоуправления о распределении бюджетных средств, и т.д.

Вместе с тем, муниципальные образования сами существенно ограничены в возможностях развития экономической среды для наращивания бюджетных доходов. Описанные в литературе результаты исследований состояния муниципальной бюджетной политики показывают, что органы местного самоуправления часто сталкиваются с бюрократическими, правовыми и иными проблемами, не позволяющими действовать в тех направлениях, которые могли бы преумножить муниципальные доходы [2, 3]. Следовательно, проблема финансовой несамостоятельности муниципальных образований многогранна и требует учета различных факторов, по-разному проявляющихся в каждом конкретном случае.

Помимо этого, среди основных актуальных проблем в развитии бюджетной политики муниципальных образований можно выделить следующие:

- неоднозначная нормативно-правовая база, регулирующая процессы формирования и исполнения местных бюджетов в системе федеративных бюджетных отношений;

- слабая доходная база и высокий уровень долговой нагрузки на бюджет муниципального образования;

- межбюджетные отношения выстроены в интересах федеративного центра, в результате чего наблюдается недостаточная возможность местных бюджетов по реализации своей бюджетной политики [4, с. 44].

Таким образом, бюджетная политика на муниципальном уровне отличается, прежде всего, границами области функционирования (ограничивается муниципальным образованием) и тесной связью с бюджетами иных уровней – регионального и федерального – ввиду частой финансовой несамостоятельности муниципальных образований. При этом независимо о социально-экономического положения муниципального образования, базовой основной муниципальной бюджетной политики остается общая государственная бюджетная политика, выраженная в соответствующих законах, государственных программах и планах.

Библиографический список:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации: ФЗ № 145 от 31 июля 1998 г. // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (Дата обращения: 01.03.2021)
2. Авильченко В.А., Лишик Т.И. Муниципальная бюджетная политика: анализ состояния и тенденции развития на примере г. Ростова-на-

Дону // Академия педагогических идей Новация. Серия: Студенческий научный вестник. 2019. № 4. С. 211-215.

3. Автономова К.С., Аносова В.В. Совершенствование системы управления муниципальными финансами (на примере городского округа город Воронеж) // Оригинальные исследования. 2021. Т. 11. № 1. С. 68-74.

4. Алборов И.Ю. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на основе оценки эффективности муниципальной бюджетной политики // Вектор экономики. 2020. № 11 (53). С. 44-45.

5. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 2017. - 256 с.

6. Баранова И.В. Бюджетная система: учебное пособие / И. В. Баранова. - Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2018. - 104 с.

7. Любимова Е.В. Актуальные проблемы развития бюджетной политики муниципального образования // Аллея науки. 2020. №2. С.359-362.

8. Нешиной А.С. Бюджетная система Российской Федерации / А.С. Нешиной. - М.: Дашков и Ко, 2017. - 406 с.

9. Экономика, право, общество сегодня: оценки, проблемы, пути решения: монография / Арсеньев Ю. Н. и др.; Петрозаводск : МЦНП «Новая наука», 2020. — 88 с.

10. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утв. Министерством Финансов Российской Федерации) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/ (Дата обращения: 01.03.2021)

References:

1. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law No. 145 of July 31, 1998 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (Date of access: 01.03.2021)

2. Avilchenko V.A., Lishik T.I. Municipal budgetary policy: analysis of the state and development trends on the example of Rostov-on-Don // Academy of Pedagogical Ideas Novation. Series: Student Scientific Bulletin. 2019. No. 4. S. 211-215.

3. Avtonomova K.S., Anosova V.V. Improving the system of municipal finance management (on the example of the urban district of the city of Voronezh) // Original research. 2021. T. 11. No. 1. S. 68-74.

4. Alborov I.Yu. Implementation of the stimulating function of interbudgetary regulation on the basis of assessing the effectiveness of municipal budgetary policy // Vector of Economics. 2020. No. 11 (53). S. 44-45.

5. Babich A.M., Pavlova L.N. State and municipal finance. - M.: Finance, UNITI, 2017. -- 256 p.

6. Baranova I.V. Budgetary system: tutorial / I. V. Baranova. - Novosibirsk: Publishing house of NSTU, 2018 .-- 104 p.
7. Lyubimova E.V. Actual problems of the development of the budgetary policy of the municipal formation // Alley of Science. 2020. No. 2. S.359-362.
8. Unshitoi A.S. The budgetary system of the Russian Federation / A.S. Unshitoi. - M.: Dashkov and Co, 2017 .-- 406 p.
9. Economy, law, society today: assessments, problems, solutions: monograph / Arseniev Yu. N. et al.; Petrozavodsk: ICNP "New Science", 2020. - 88 p.
10. The main directions of budgetary, tax and customs-tariff policy for 2021 and for the planning period 2022 and 2023 (approved by the Ministry of Finance of the Russian Federation) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_364178/ (Date of access: 01.03.2021)