

УДК 336.15

РАЗГРАНИЧЕНИЕ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Гаджиев И.А.

Дагестанский государственный университет, филиал, Дербент, e-mail: igor-gadgiev@mail.ru

Недостаточное финансовое обеспечение полномочий и предметов введения ограничивает возможности территориальных органов власти в эффективной реализации управленческих функций, что отрицательно влияет на социально-экономическое развитие территорий, так и удовлетворение общественных потребностей на соответствующем уровне. В статье анализированы состояние обеспеченности финансовыми ресурсами региональных и местных бюджетов для реализации расходных полномочий публично-правовых образований. Определены факторы, влияющие на дисбаланс системы разграничения расходных полномочий и предметов ведения, и доходных полномочий органов публичной власти. Предложены направления формирования новых механизмов обеспечения финансовыми ресурсами возросшие расходные полномочия местных бюджетов.

Ключевые слова: бюджет муниципального образования, государственные полномочия, доходная часть бюджета, законодательство, земельный налог, субъект федерации, предметы ведения, публичные обязательства, собственные доходы, финансы, финансовый потенциал

DIFFERENTIATION OF EXPENDITURE RESPONSIBILITIES BETWEEN LEVELS OF PUBLIC AUTHORITY

Gadgiev I.A.

Dagestan State University branch in the city of Derbent, Derbent, e-mail: igor-gadgiev@mail.ru

Insufficient financial support of subjects of authority and introducing limits the ability of territorial authorities in the effective implementation of the management functions, which adversely affects the socio – economic development of the territories, and the satisfaction of social needs at the appropriate level. The article analyzed the state of security of the financial resources of regional and local budgets for the implementation of expenditure responsibilities of public law entities. The factors influencing the imbalance of differentiation of account powers and terms of reference, and revenue powers organonov public authorities. The directions of the formation of new mechanisms for increased financial resources spending powers of local budgets.

Keywords: the budget of the municipality, state powers, the revenue part of the budget, legislation, land tax, subject of the federation, objects of reference, public commitment, their own income, finance, financial capacity

Разграничение между органами государственной и местного самоуправления требует создания эффективной системы финансовых взаимоотношений, которые позволили бы обеспечить каждый уровень публичной власти объемами доходов для качественно предоставления государственных услуг

Проблемы финансового обеспечения расходных полномочий по предоставлению государственных услуг на каждом уровне публичной власти становится все более актуальной в связи расширением сферы управленческих функций субъектов Российской Федерации и муниципальных образований путем наделения их дополнительными полномочиями. О необходимости обеспечения эффективной децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и местного самоуправления было озвучено и в Бюджетном послании Президента РФ о бюджетной политике на 2012–2014 годы [3].

В условиях реформирования системы местного самоуправления и соответственно расширением полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, так и переданных на муниципальный уровень государственных

полномочий нам представляется своевременным решение проблемы теоретических и практических основ организации финансового обеспечения и оптимизации полномочий и предметов ведения в рамках организации эффективной системы разграничения расходных полномочий и финансовых взаимоотношений между публично-правовыми образованиями.

Недостаточное финансовое обеспечение полномочий и предметов введения ограничивает возможности территориальных органов власти в эффективной реализации управленческих функций, что отрицательно влияет на социально – экономическое развитие территорий, так и удовлетворение общественных потребностей на соответствующем уровне. Так как объёмы передаваемых публично – властных полномочий и их финансовое обеспечение не сбалансированы.

Согласно данным о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года всего за период с 2003 по первое полугодие 2014 года включительно количество обязательных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, которые долж-

ны осуществляться за счёт собственных средств бюджетов субъектов, установленных Федеральным законом № 184-ФЗ, увеличилось более чем в два раза – с 41 до 86 [7].

При этом средства на реализацию указанных полномочий предусмотрены за счет снижения норматива отчислений от налога на доходы физических лиц, которые должны были зачисляться в бюджеты муниципальных образований и соответственно, нормативы отчислений от этого налога, зачисляемые в доходы региональных бюджетов, были увеличены на 10%.

Следует отметить, что в регионах устанавливаются различные подходы к решению вопросов передачи государственных полномочий на муниципальный уровень. Так за 2013 году сорок субъектов Российской Федерации увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий. Однако по Республике Дагестан в 2013 году произошло снижение количества переданных на муниципальный уровень государственных полномочий с 16 до 11 по сравнению с 2012 годом. При этом собственные доходы местных бюджетов, по Республике Дагестан которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, увеличились в 2013 году по сравнению с 2012 годом на 22,4% (соответственно 24879,0; 20320,2 млн. руб.) [7].

За время, прошедшее после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, было принято около 90 федеральных законов вносящих существенные изменения в Федеральный закон. В целях дальнейшего совершенствования федерального законодательства в части разграничения полномочий между органами федеральной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления был принят Федеральный закон от 18 октября 2007г. N 230 – ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (с изменениями и дополнениями) в котором предусматривается осуществление органами местного самоуправления ряда новых полномочий, в частности, содействие в развитии сельскохозяйственного производства, расширении рынка сельхозпродукции, сырья и продовольствия; организация библиотечного обслуживания населения и комплектование библиотечных фондов; сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия и другие.

Согласно данным отчетности, представленной субъектами Российской Федерации,

общий объем расходов местных бюджетов в 2014 году составил 3 563,4 млрд. рублей, что на 3,9% больше, чем в 2013 году.

В тоже время расходы на решение вопросов местного значения снизились по сравнению с тем же периодом на 5% или 125,3 млрд. рублей и составили 2 359,8 млрд. рублей. В целом по Российской Федерации указанные расходы составляют 66% в общей сумме расходов местных бюджетов. Расходы на осуществление государственных полномочий в 2014 году составили 18% от всех расходов. На 5% относительно 2014 года увеличились расходы местных бюджетов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. В целом по федеральным округам данная структура расходов сохраняется, за исключением бюджетов субъектов Северо-Кавказского федерального округа, где доля расходов на решение вопросов местного значения составляет 46%, на осуществление государственных полномочий – также 46% [8].

По вышеназванным данным доля собственных доходов местных бюджетов (определенных в соответствии со ст. 47 Бюджетного кодекса РФ) возросла лишь в 40% муниципальных образований. В среднем по всем типам муниципальных образований 93% налоговых доходов составляют налоги, закрепленные за ними Бюджетный кодексом, и только 7% – за счет отчислений от налогов, закрепленных за субъектами Федерации (налоги на прибыль, на имущество организаций, акцизы) [2].

Следовательно, в связи с возрастающим объемом расходных обязательств муниципальных образований необходимо обеспечить сбалансированность местных бюджетов за счет:

- роста налогооблагаемой базы;
- определение эффективности предоставляемых налоговых льгот;
- увеличения числа местных налогов;
- повышения нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, установленными федеральным законодательством.

Поэтому, на наш взгляд, дальнейшие изменения в налоговом и бюджетном законодательстве должны быть направлены на обеспечение приоритетности формирования доходов региональных и местных бюджетов за счет тех доходных источников, в отношении которых региональные органы власти и органы местного самоуправления имеют необходимые и достаточные полномочия.

При всей сложности ситуации в системе финансов муниципальных образований,

особенно в условиях нынешнего кризиса, следует признать, что в решении проблемы наполнения доходной части местных бюджетов есть существенные нереализованные резервы.

Так, немалые перспективы финансово-экономического укрепления местного самоуправления связаны с введением налога на недвижимость, который должен заменить местные налоги на имущество физических лиц и земельный налог. По нашему мнению, было бы целесообразно внести изменения в ст. 4 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав собственности на недвижимое имущество и сделок с ним», предусматривающие обязательный порядок регистрации права собственности физических лиц на принадлежащее им имущество, а также внести изменения в налоговое и административное законодательство, устанавливающие механизм привлечения физических лиц к ответственности за уклонение от регистрации имущественных прав на объекты недвижимости.

Муниципальные образования имеют потенциально возможные резервы увеличения поступления доходов от использования муниципального имущества. Доходы от использования муниципального имущества являются одним из крупнейших неналоговых доходов местных бюджетов. Одним из факторов, влияющим на поступление доходов от использования муниципального имущества, является сдача в аренду имущества, переданного органами местного самоуправления в безвозмездное срочное пользование.

Другая важная проблема в недополучении доходов местными бюджетами это использование земельных участков юридическими и физическими лицами-субъектами предпринимательской деятельности без правовых документов (договоров аренды), слабое администрирование налоговых поступлений и соответственно рост недоимки, отсутствие полной базы налогоплательщиков, непринятие мер по регистрации гражданами имущества в собственность. Земельные участки, право собственности, на которые не подтверждено документально, пока не включаются в налогооблагаемую базу.

Земельный налог является практически единственным значимым местным налогом, а в законодательных актах Российской Федерации предусмотрено значительное число льгот, снижающих поступления в местные бюджеты от этого налога. С другой стороны по ряду экспертных оценок, почти 80% земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку относится к федеральной собственности (зем-

ли запаса, лесной фонд и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога, выпадающие доходы не компенсируются.

На федеральном уровне предлагается разработать методические рекомендации по определению размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, исполнением государственных полномочий и реализацией прав для чего необходимо провести оптимизация публичных обязательств их инвентаризацию и анализ финансового обеспечения,

Список литературы

1. Аналитический вестник СФ № 13(399) 2010 г.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ (с внесенными Федеральными законами от 18.07.2009 N 181-ФЗ, от 28.12.2010 N 402-ФЗ).
3. Бюджетное послание Президента России о бюджетной политике в 2012–2014 годах 29 июня 2011 года режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/11779>.
4. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах» (25 мая 2009 г.) <http://www.consultant.ru>
5. Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года, режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19825>.
6. Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 210-ФЗ «Об общих принципах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».
7. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года режим доступа: minfin.ru/common/upload/library/2014/09/arch/monitoring.
8. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год. Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/.
9. Федеральный закон от 04.10.2014 N 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц». – <http://www.consultant.ru/document/cons>.
10. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 25 декабря 2008 г.)
11. Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» <http://www.consultant.ru>
12. Федеральный закон от 18.10.2007 № 230-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
13. Федеральный закон от 25 ноября 2008 г. N 222-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации местного самоуправления».
14. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/>.