

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра таможенного, административного и финансового права

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 366 группы
направления 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета

Радаева Рената Валерьевича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Н.Н. Лайченкова
инициалы, фамилия

« ____ » _____ 2022 г.

Заведующий кафедрой:

к.ю.н.
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

С.А. Овсянников
инициалы, фамилия

« ____ » _____ 2022 г.

Саратов 2022

Во введении обоснована актуальность исследования правового регулирования бюджетной деятельности муниципальных образований, которая определяется тем, что формирование эффективного механизма бюджетного регулирования является одной из приоритетных целей государственной финансовой политики и предметом дискуссий в научном и экспертном сообществе. Несмотря на достижение существенных положительных результатов в рассматриваемой сфере, современный механизм бюджетного регулирования нередко становится объектом критики со стороны учёных и органов финансового контроля, что обусловлено сохранением противоречий в системе межбюджетных отношений и недостаточно высокой эффективностью избранных подходов к регулированию. Данные обстоятельства предопределяют теоретическую и практическую значимость анализа проблем и недостатков в действующем механизме бюджетного регулирования и определения возможных путей их преодоления.

Современный этап развития бюджетной политики, основанный на бюджетной стратегии до 2023 года¹, повлек за собой ряд причин, связанных с формированием и развитием бюджетного законодательства, регулирующего процесс управления местными бюджетами, планирования и прогнозирования социально-экономических процессов.

Конституция Российской Федерации² указывает на необходимость наличия в муниципальном образовании собственного бюджета, который является финансовой платформой в решении вопросов местного значения и реализации полномочий органов местного самоуправления.

В бюджетной системе Российской Федерации местные бюджеты обособлены и являются самостоятельным звеном. Государство обеспечивает реальность минимальных местных бюджетов, наличие

¹ Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утв. Минфином России) // СПС Гарант.

² Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 01.07.2020) // Российская газета. – 2020. – № 144.

собственных, закрепленных за ними источников доходов и право самостоятельно определять направления использования бюджетных средств. Однако существует ряд проблем, связанных с местными бюджетами, требующих решения. В связи с этим особую актуальность приобретает изучение муниципальных финансов и бюджетной политики муниципальных образований как самостоятельных явлений.

Степень разработанности темы исследования. Автором использовались труды ученых, занимающихся исследованием правового регулирования бюджетной деятельности муниципальных образований. Данная проблема активно разрабатывается уже долгие годы. Свой вклад в её разработку внесло множество ученых – как иностранных, так и отечественных. Так, классиками иностранной школы являются С. Миль, А. Смит, Д. Рикардо, Л. Миллер, Дж. Робинсон. В свою очередь, проблемой изучения бюджетной политики занималось множество отечественных учёных, таких как А.М. Александров, А.М. Бирман, Э.А. Вознесенский, В.М. Родионова, Е.В. Коломин, С.А. Ситарян и так далее. Отдельные вопросы правового регулирования бюджетной деятельности отражены в трудах К.С. Бельского, О.В. Болтиновой, Т.А. Вершило, Е.Ю. Грачевой, О.Н. Горбуновой, Н.М. Казанцева, Е.В. Кудряшовой, А.А. Исаева, В.А. Лебедева, И.Х. Озерова, И.Т. Тарасова, И.И. Янжула, Л.Н. Яснопольского и других.

Изучение современной литературы по вопросам бюджетной политики показало, что еще недостаточно освоенными остаются вопросы, посвященные содержанию бюджетной политики муниципальных образований и оценке ее эффективности. Это обстоятельство определило выбор темы магистерской диссертации и основные направления исследования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, касающиеся правового регулирования бюджетной деятельности муниципальных образований.

Предмет диссертационного исследования – нормы российского законодательства, регулирующие вопросы бюджетной деятельности муниципального образования.

Цель магистерской работы состоит в комплексном правовом и теоретическом исследовании правового регулирования бюджетной деятельности муниципальных образований, а также разработке предложений, направленных на то, чтобы усовершенствовать правовые нормы, касающиеся данной области.

Достижение названной цели потребовало решения следующих *задач*:

- 1) дать общую характеристику финансовых основ местного самоуправления;
- 2) рассмотреть бюджетную политику местного самоуправления;
- 3) изучить управление муниципальным бюджетом;
- 4) провести анализ эффективности осуществления бюджетной деятельности муниципального образования;
- 5) выявить проблемы бюджетной политики;
- 6) предложить пути решения проблем местных бюджетов.

При написании магистерской диссертации применялся широкий спектр общенаучных и специальных *методов исследования*: диалектический метод, метод системного и сравнительного анализа, монографический, абстрактно-логический, расчетно-конструктивный, экономико-статистический, что позволило обеспечить системность исследования.

Научно-теоретическую базу работы составляют нормативно-правовая, научно-методическая, учебная литература, материалы сети Интернет по исследуемой теме, данные отчетности региональных органов власти.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, а также положения иных российских правовых актов.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методических положений и практических

рекомендаций, которые направлены на создание эффективной бюджетной политики муниципального образования в условиях развития федерализма в Российской Федерации:

1. Выявлено, что понятие «управление муниципальным бюджетом» используется в науке и практике, однако не раскрывается его правовое и экономическое содержание. В связи с данным обстоятельством, под управлением муниципальным бюджетом предлагается понимать «институционально регулируемую управленческую деятельность органов местного самоуправления и местного сообщества на основе использования совокупности методов по отношению к финансовым потокам местных бюджетов в целях обеспечения их наилучшего состояния к определенному моменту времени в условиях наличия реальных возможностей, имеющихся у конкретного муниципального образования для ее достижения».

2. Выдвинуты и обоснованы методические положения об особенностях бюджетной политики муниципального образования;

3. Разработаны и предложены меры по повышению эффективности бюджетной политики местного самоуправления, а также предложены новые пути для уменьшения дефицитного бюджета муниципального образования.

Теоретическая значимость настоящей работы состоит в том, что сформулированные в ней выводы могут быть впоследствии использованы для проведения дальнейших доктринальных исследований по вопросам анализа правового регулирования бюджетной деятельности муниципальных образований.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется в том, что полученные результаты могут служить основой разработки конкретных форм и методов дальнейшего совершенствования бюджетной политики.

Апробация результатов исследования произведена посредством участия автора в ряде научных конференций с докладами по исследуемым вопросам, публикации научной статьи.

Структуру диссертации определяет характер исследуемых в ней вопросов. В работу входит введение, три главы, включающие шесть параграфов, заключение, список использованных источников.

Глава первая магистерской работы посвящена исследованию теоретических аспектов финансовых основ местного самоуправления.

В первом параграфе «Общая характеристика финансовых основ местного самоуправления». Автор, проанализировав и тщательно изучив теоретико-правовые основы финансовую систему, а также регулирование финансовых отношений в системе местного самоуправления Российской Федерации пришел к выводу о том, что:

– основополагающим структурным элементом финансово-правовых основ местного самоуправления является местный бюджет;

– под местным бюджетом понимается оптимальная форма расходования и аккумуляции местных финансов, способствующая реализации финансово-правовых возможностей в целях осуществления органами местного самоуправления юридически регламентируемых функций¹.

Необходимость формирования бюджета муниципальных образований обоснована «процессами рассредоточения финансовой системы с целью более полного учета интересов населения в удовлетворении потребностей на местном уровне»².

Муниципальные образования по сравнению с региональными и государственными обязаны соблюдать план доходов и расходов бюджета при условии, что доходы не будут превышать расходы.

Контролирует исполнение местного бюджета Контрольно-ревизионное управления Министерства финансов Российской Федерации. Помимо этого, местная администрация ведет и текущий контроль, а именно организуются

¹ Бабун Р.В. О современном состоянии местного самоуправления в России // Местное право. – 2016. – № 6. – С. 9.

² Кривоносова Н.Я. Указ. соч. – С. 77.

проверки эффективности использования бюджетных средств, выделенных на конкретные цели¹.

Усиление самостоятельности муниципальных образований в сфере использования денежных средств не исключает поддержки государства, в частности при финансировании расходов местного бюджета за счет республиканского и федерального бюджетов. Немаловажным источником денежных средств для органов местного самоуправления являются финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности, а также страховых, кредитных, инвестиционных, фондовых и иных структур, которые возможно привлечь с помощью муниципальных займов.

Однако, автором отмечается, что зависимость от бюджетов вышестоящего уровня делает бюджетную политику муниципального образования недостаточно эффективной. В данной связи механизм бюджетного регулирования нуждается в модификации, которая бы обусловила социальное и экономическое процветание всех муниципальных образований России вне иждивенческого фактора.

Во втором параграфе рассмотрена «Бюджетная политика местного самоуправления».

Автором определено, что муниципальная бюджетная политика - это «совокупность социально-экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования бюджетных средств для исполнения полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения»².

Ключевым направлением бюджетной политики муниципального образования является «проведение эффективного управления государственным долгом, предполагающего сохранение контролируемого

¹ Гимазова Ю.В., Омельченко Н.А. Государственное и муниципальное управление. – М.: Юрайт, 2019. – С. 38.

² Саадиева М.М. Пути повышения эффективности бюджетной политики муниципального образования // Формирование и реализация стратегии устойчивого экономического развития Российской Федерации: сб. трудов конф. – Уфа: Омега Сайнс, 2018. – С. 165.

уровня государственного долга, оптимизацию его структуры в целях минимизации стоимости обслуживания долговых обязательств, их своевременное исполнение в полном объеме с учетом установленных ограничений и необходимости обеспечения сбалансированности местного бюджета»¹.

Для разработки бюджетной политики местного самоуправления в первую очередь выявляются основы совершенствования местного бюджета, устанавливается его значения в социуме на конкретном этапе времени. После чего формулируются цели и задачи, определяемые основными нуждами муниципального образования и его жителей. Задачами бюджетной политики направлены на:

- централизацию финансовых ресурсов на решении приоритетных направлений;
- снижение налоговой нагрузки на экономику;
- регулирование государственных обязательств;
- создание эффективной системы межбюджетных отношений и управления государственными финансами.

Однако, кризисные явления в экономике страны, инфляция и нестабильность финансовой системы не позволяют местным бюджетам выполнять в полной мере свое предназначение. К таким негативным факторам можно отнести бюджетный дефицит. С помощью местных бюджетов государство проводит экономическую политику, выравнивая уровни экономического и социального развития территорий. Данная политика должна, прежде всего, соответствовать современным тенденциям развития программно-целевого управления, а также в полной мере отвечать правовым требованиям, целям и задачам.

¹ Рукина С.Н., Денисова И.П. Бюджетная политика, стимулирующая развитие субъектов Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. – 2019. – № 47. – С. 69.

Во второй главе магистерской диссертации представлены «Особенности осуществления бюджетной деятельности муниципальных образований».

В первом параграфе второй главы «Управление муниципальным бюджетом» сделан вывод о том, что управление муниципальным бюджетом является сложным процессом, характеризующимся наличием множества правовых актов в данной сфере, которые зачастую не упрощают процедуру управления, а только усложняют ее¹. В связи с этим органы местного самоуправления при управлении муниципальными бюджетами сталкиваются с рядом проблем юридической, финансовой и социальной направленности. Они могут быть сгруппированы следующим образом:

- проблемы управления процессами на основе стандартов системы менеджмента качества;
- проблемы управления местными бюджетами по стадиям бюджетного процесса;
- проблема управления бюджетными рисками;
- проблемы обеспечения открытости, прозрачности.

Отдельно необходимо отметить несовершенство государственного нормативно-правового регулирования ряда вопросов формирования налоговой базы по местным налогам. Так, в БК РФ предусмотрены полномочия субъектов федерации по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты, а также полномочия муниципального района по установлению нормативов отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты городских, сельских поселений.

Необходимо отметить, что на местном уровне перечень и налоговая база недостаточны для покрытия расходов, при этом полномочия по регулированию налогов на местном уровне являются крайне ограниченными. В качестве главного недостатка можно выделить отсутствие взаимосвязи

¹ Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право. – М.: Норма, 2018. – С. 111.

между объемом предоставляемых за счет бюджетных средств услуг и уровнем налогообложения.

Таким образом, одной из основных целей бюджета муниципалитета является обеспечение того, чтобы расходы бюджета соответствовали их доходам. При этом в настоящее время наблюдается хронический перевес расходов местных органов власти по отношению к доходам: потребление составляет треть консолидированного бюджета, а доходные – всего четверть. Труднее всего разработать и принять метод, с помощью которого можно оценить бюджетные средства, необходимые для осуществления полномочий на правительственном уровне.

Во втором параграфе «Анализ эффективности осуществления бюджетной деятельности муниципального образования» проведен анализ деятельности муниципальных образований проводится с целью установить, насколько эффективно используются средства бюджета, направляемые на финансирование.

Проведенный анализ свидетельствует о положительной динамике. В целом осуществление бюджетной деятельности муниципальных образований является весьма эффективным. Динамика доходов местного бюджета демонстрирует увеличение отчислений в бюджет. Кроме того, ежегодно выделяются дополнительные ассигнования на выплату материальной помощи. Утвержденные муниципальные программы реализуются, также разрабатываются новые, с учетом развития муниципального образования, а также изменений действующего законодательства. Социальные обязательства перед жителями образований также выполняются в полном объеме. Однако данное обстоятельство не исключает существования проблем бюджетной политики.

Третья глава работы посвящена «Совершенствование бюджетной деятельности муниципального образования».

В первом параграфе проанализированы проблемы бюджетной политики, на основе чего автором сделан вывод о том, что при помощи

бюджетного регулирования органам государственной власти удастся успешно решать социально-экономические проблемы, требующие безотлагательного вмешательства, и выравнять возможности муниципальных образований по финансовому обеспечению первоочередных социально значимых обязательств. В то же время сохранение глубоких различий муниципальных образований России по макроэкономическим, социальным и финансовым показателям свидетельствует о незначительном эффекте бюджетного регулирования в средне- и долгосрочном периоде.

Иными словами, сложившиеся подходы к бюджетному регулированию практически не позволяют воздействовать на источники социально-экономических проблем муниципальных образований Российской Федерации (низкий уровень развития производства, деловой активности, инвестиционной привлекательности, диспропорции в структуре экономики и так далее). Следствием этого является сохранение зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и иных механизмов бюджетного регулирования со стороны федерального центра.

Несмотря на то, что в рамках краткосрочного периода муниципальные образования со слабо развитым экономическим и бюджетным потенциалом, как правило, менее чувствительны к колебаниям экономического цикла, в среднесрочном и долгосрочном периоде для них возрастают риски углубления депрессивных тенденций из-за растущих масштабов технологического отставания, оттока населения трудоспособного возраста, снижения деловой и инвестиционной активности. Отрицательный эффект подобных изменений очевиден как для соответствующих территорий, так и для государства в целом.

На основании проведенного анализа, выделены главные проблемы в бюджетной политике являются:

- 1) методологические проблемы (механизм бюджетного регулирования не способствует устранению источников проблем в социально-экономическом развитии муниципальных образований);

2) организационные проблемы (механизм бюджетного регулирования включает чрезмерно большое число элементов, меры по его совершенствованию не позволили достигнуть желаемого уровня операционной эффективности бюджетных расходов федерального бюджета и бюджетов муниципальных образований России);

3) правовые и методические проблемы (неоднозначность и неточность формулировок в бюджетном законодательстве и др.).

Обозначенные проблемы указывают на то, что бюджетная политика нуждается:

- в обеспечении сбалансированности бюджетов;
- в совершенствовании бюджетного федерализма, системы регулирования бюджетными ресурсами и бюджетного процесса;
- в укреплении системы финансового контроля за целевым, экономичным и эффективным использованием бюджетных средств;
- в разработке методологических подходов, методов и методик формирования бюджета и распределения бюджетных средств.

Во втором параграфе предлагаются пути решения проблем местных бюджетов.

Опираясь на обобщения раскрытых в данной работе проблем, автор выделил наиболее эффективные пути усиления финансовых основ местного самоуправления.

Итак, для экономического развития местного самоуправления в Российской Федерации федеральному законодателю необходимо реформировать правовое регулирование бюджетных основ местного самоуправления. Стоит вернуть положения о минимальных государственных социальных стандартах, а также нормативах минимальной бюджетной обеспеченности, поскольку их закрепление на законодательном уровне гарантирует муниципалитетам минимальную денежную сумму, необходимую для исполнения возложенных на них обязанностей, а также будет способствовать реализации принципа самостоятельности местного

самоуправления. Помимо этого необходимо закрепить на федеральном уровне обязательные отчисления в местные бюджеты от нескольких федеральных налогов, в частности от налога на прибыль организаций. Здесь можно возразить, что данные действия приведут к уменьшению доходной части федерального бюджета, а это скажется на менее эффективной реализации тех или иных государственных задач. Тем не менее, в данном случае стоит учитывать следующее:

Во-первых, как уже отмечено ранее, законодатель при принятии новых правовых норм должен учитывать долгосрочные последствия. В самом деле, поначалу данные изменения будут убыточными для федерального бюджета, но в то же время они крайне позитивно скажутся на состоянии местных бюджетов. Это, в свою очередь, приведет к возможности сокращения трансфертов из федерального бюджета.

Во-вторых, необходимо учитывать закон убывающей предельной полезности, согласно которому чем большим объемом того или иного блага мы обладаем, тем меньше мы ценим каждую последующую получаемую единицу блага. Так, потеря государством в пользу местных бюджетов определенной денежной суммы будет неприятной, но не критичной, в то время как доходы местных бюджетов ощутимо увеличатся. Наконец, данные отчисления создадут дополнительный стимул для муниципалитетов развивать малое и среднее предпринимательство.

Безусловно, государству также необходимо создавать дополнительные правовые стимулы для развития муниципалитетами неналоговых поступлений. В свою очередь, эта задача является дополнительным аргументом в пользу бюджетной реформы, поскольку с уменьшением дотаций муниципалитеты станут более самостоятельными и заинтересованными в экономическом развитии. Данные действия вкупе с нормативным закреплением минимальных государственных социальных стандартов, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и

уменьшением дотаций обеспечат финансовую самостоятельность и рост благосостояния муниципалитетов в будущем.

В настоящее время необходимо проводить мероприятия, направленные на рост доходного потенциала муниципального образования и оптимизацию расходов местного бюджета, позволяющих обеспечить финансовое обеспечение в полном объеме расходных обязательств муниципального образования без привлечения средств дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Для улучшения наполняемости бюджетов муниципального образования можно предложить принятие ряда мер, характерных для всех бюджетов муниципального уровня в целом, а именно:

1) пересмотреть некоторые статьи НК РФ (ст. 13, 14, 15) и определить новый перечень налогов, поступающих в бюджет муниципальных образований в полном объеме, что коренным образом изменит систему наполнения местных бюджетов;

2) усилить контроль за эффективным и, главное, целесообразным расходованием финансовых ресурсов муниципальных образований;

3) разработать систему рейтингов муниципальных образований, и финансовая помощь из вышестоящего бюджета будет выделяться согласно этим рейтингам;

4) провести анализ обоснованности предоставляемых налоговых льгот с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности;

5) ввести в экономический оборот неучтенных земельных и имущественных объектов;

6) оказывать содействие гражданам в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физических лиц, ускорив процедуру юридического оформления и постановки на кадастровый учет недвижимости, принадлежащей физическим лицам;

7) выявлять собственников неучтенного имущества и земельных участков, проводить разъяснительную работу с физическими лицами, являющимися потенциальными плательщиками налогов;

8) создавать рабочие группы по выявлению незарегистрированных объектов недвижимости. В настоящее время существуют определенные проблемы по привлечению к уплате земельного налога собственников земельных паев, получивших их при приватизации в начале 90-х годов. Решением проблемы является законодательное изъятие невостребованных земельных участков после истечения нормативного срока;

9) расширить доходную базу местных бюджетов, что в свою очередь может выступать повышением качества информации об объектах налогообложения и совершенствованием информационного обмена между регистрирующими, инвентаризирующими и фискальными органами.

При этом следует отметить, что регулирование бюджетной деятельности муниципального образования должно проводиться всесторонне и учитывать особенности территории применения. Предложенные мероприятия представляются эффективными при условии их комплексного применения.

В заключение представлены авторские научно обоснованные выводы по результатам проведенного исследования.

Перечень публикаций магистранта по исследуемой теме.

Радаев, Р.В. Проблемы бюджетной политики муниципальных образований // Международный научный журнал «Научный Лидер» № 2 (47). Издательство: Международный издательский дом «ВОРЛДСАЙПАБЛ», 2022. С. 138-141.