

УДК/UDC 342

## **Некоторые проблемы формирования экономической основы местного самоуправления**

Дыркачева Ольга Евгеньевна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: olga.dyrkacheva@mail.ru

Кармаева Татьяна Николаевна

студентка юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: karmaeva.t18@mail.ru

### **Аннотация**

Отсутствие материальных ресурсов (финансы, имущество и др.) муниципальных образований является одной из основных проблем местного самоуправления, поскольку без таких ресурсов невозможно в полной мере решать вопросы местного значения. Понятие «экономическая основа местного самоуправления» в российской общественно-политической практике появилось в 1990 г. в связи с принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В настоящее время экономическая основа является ключевой составляющей местного самоуправления, обеспечивает его хозяйственную самостоятельность, служит удовлетворению потребностей муниципальных образований. В статье рассматриваются основные нормативно-правовые акты, регулирующие экономику муниципальных образований. Исследуется понятие «местный бюджет». Формулируются актуальные проблемы экономики местного самоуправления и предлагаются пути их решения.

**Ключевые слова:** экономическая основа местного самоуправления, финансовая основа, местный бюджет, налоговые доходы, бюджетная обеспеченность.

## Some problems of the formation of the economic basis of local government

Dyrkacheva Olga Yevgenyevna  
student of the Faculty of Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: olga.dyrkacheva@mail.ru

Karmayeva Tatyana Nikolayevna  
student of the Faculty of Law  
Kuban State Agrarian University  
Krasnodar, Russia  
e-mail: karmaeva.t18@mail.ru

### Abstract

Lack of material resources (finance, property, etc.) of municipalities is one of the main problems of local self-government, since without such resources it is impossible to fully resolve issues of local importance. The concept of "the economic basis of local self-government" in Russian socio-political practice appeared in 1990 in connection with the adoption of the USSR Law "On the General Principles of Local Self-Government and Local Economy in the USSR." At present, the economic basis is a key component of local self-government, ensures its economic independence, and serves to meet the needs of municipalities. The article examines the main legal acts regulating the economy of municipalities. The concept of "local budget" is investigated. Actual problems of local self-government economy are formulated and ways of their solution are proposed.

**Key words:** economic basis of local self-government, financial basis, local budget, tax revenues, budgetary provision.

Складывающиеся общественные отношения в рамках экономической деятельности муниципальных органов власти подлежат регламентации для решения вопросов, связанных с хозяйственной деятельностью муниципальных образований. Условно говоря, хозяйственная деятельность местного самоуправления выступает как предмет, на который воздействуют представительные органы муниципальных образований. В

настоящее время существование острых проблем в экономике муниципальных образований объясняется отсутствием финансового обеспечения. Принятие мотивированных решений на муниципальном уровне по разрешению экономических проблем осуществляется посредством строгого соблюдения законодательства. Правовым регулятором экономики муниципальных образований выступают нормативные правовые акты. К их числу следует отнести Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее - Закон № 131) [1], бюджетное и налоговое законодательство и пр.

Существуют различные подходы к вопросу формирования финансово-экономической основы института местного самоуправления. Большинство ученых считает, что элементы экономической основы местного самоуправления закреплены в исчерпывающем перечне в Законе № 131. К ним относятся такие элементы, как муниципальное имущество, имущественные права муниципальных образований и средства местных бюджетов [2]. Следует отметить, что экономическая основа местного самоуправления выступает связующим звеном в регулировании потребностей муниципальных образований, их хозяйственной деятельности, позволяет разграничивать постоянно растущие потребности населения, тем самым создавать функциональные условия для жизнедеятельности муниципального образования [3].

Особое внимание следует уделить категории «местный бюджет», которой принадлежит главенствующая роль в финансово-экономической основе местного самоуправления. Бюджет местного самоуправления неразрывно связан с деятельностью органов местного самоуправления в финансовой сфере, является основным критерием выделения материальной базы муниципальных образований. Необходимо подробно рассмотреть понятие местного бюджета, сущность которого раскрывается в экономическом и юридическом аспектах. В экономическом аспекте бюджет формирует денежные отношения, образовавшиеся в связи с обособлением особых централизованных денежных фондов, в целях осуществления

и решения экономических задач и проблем. Это дает основания говорить о бюджете муниципальных образований как об особой экономической и финансовой категории [4].

Доходная часть местного бюджета представляет собой денежные средства, поступающие в муниципальную казну и переходящие в распоряжение органов местного самоуправления. Формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах [5].

Среди основных источников доходов, поступающих в местную казну, можно назвать:

- средства самообложения граждан;
- доходы от местных налогов и сборов (земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор) [6];
- доходы от региональных налогов и сборов, зачисляемые по налоговым ставкам;
- доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- штрафы;
- добровольные пожертвования граждан и иные источники доходов.

Доходы местных бюджетов должны создавать прочную экономическую базу муниципальных образований [7].

Проблемы, связанные с дефицитом бюджета, требуют немедленного разрешения и активных действий со стороны представительных органов соответствующих муниципальных образований. Но проблема дефицита бюджета является далеко не единственной в экономике местного самоуправления. У большинства бюджетов муниципальных образований остается нерешенной проблема несоответствия финансовых и иных ресурсов в распоряжении местных органов власти объемам полномочий, возлагаемых на нижестоящий уровень местного бюджета [8].

Чтобы решить эти проблемы, необходимо:

- 1) закрепить за местными бюджетами такие налоги, которые муниципальное образование сможет возвести в качестве доходной базы;
- 2) обеспечить сохранение существующей налоговой и бюджетной системы;
- 3) обеспечить объемы доходных и расходных источников, а именно урегулировано определить размеры расходных обязательств.

У каждого муниципального образования имеется перечень расходных обязательств, его определяет местный бюджет. В Бюджетном кодексе Российской Федерации устанавливается запрет использования иных форм образования и расходования денежных средств, кроме местного бюджета муниципального образования [5]. Проблема дефицита местного бюджета неразрывно связана с доходными частями бюджета: налоги неэффективны и трудно собираемы, поэтому расходы бюджета превышают его доходы. Помимо этого, многие доходные части бюджетов зачисляются не в местные бюджеты, а в вышестоящие уровни бюджетной системы.

В целях совершенствования экономической и финансовой основ местного самоуправления вводится новый налог на недвижимость, благодаря которому появится возможность укрепления доходной базы местных бюджетов. Налог на недвижимость будет рассматриваться как единый налог, который сможет заменить два действующих: земельный налог и налог на имущество физических лиц. На сегодняшний день стоимость объектов недвижимости основывается на инвентаризационной стоимости, благодаря введению налога на недвижимость налоговая база будет определяться исходя из кадастровой [9]. Однако для того чтобы налог на недвижимость стал существенным источником пополнения местных бюджетов, необходимо формирование государственного кадастра недвижимости, а также формирование системности налоговой базы, в качестве которой должна выступать кадастровая стоимость объектов недвижимости. Помимо этого, местные власти лишь формально отвечают за кадастровую оценку, на самом деле ее осуществляют соответствующие

компетентные организации. Привлекательность налога на недвижимость для территорий муниципальных образований объясняется тем, что такой налог позволяет создать устойчивую, благоприятную финансовую базу для разрешения актуальных задач местного значения.

Федеральное законодательство предусматривает меры поддержки бюджетов муниципальных образований. Государство оказывает поддержку в форме субвенций, дотаций, фондов финансовой поддержки [10]. Данные формы государственной поддержки применяются преимущественно к местным бюджетам.

Статистика показывает, что доля поддержки государства в 2019 г. в виде межбюджетных трансфертов без учета возврата остатков (включая субвенции) составляет 66,0%, или 3 114,7 млрд руб. В 2018 г. данный показатель составлял 64,5%, или 2 737,2 млрд руб. В целом можно отметить рост инвестирования государством бюджетов муниципальных образований. Такой значительный объем пополнения местного бюджета путем финансирования за счет средств федерального бюджета имеет ряд негативных последствий. В частности, это способствует снижению ответственности представителей муниципальных образований, что проявляется в их отношении к вопросам местного значения, а также в формировании условий для неэффективного использования перераспределяемых межбюджетных трансфертов [11]. Кроме того, это приводит к отсутствию стимулов у органов муниципальной власти для расширения собственных методов пополнения доходной базы бюджетов.

Таким образом, для предотвращения системных кризисных явлений в экономике местного самоуправления необходимо формирование собственной финансовой базы, позволяющей обеспечить самостоятельность местных бюджетов и создать фундамент для развития всей бюджетной системы страны в целом.

### Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
2. Лейба И. П., Павлов Н. В., Очаковский В. А. Бюджет муниципального образования как ключевой элемент экономических основ местного самоуправления (муниципально-правовой аспект) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 8. С. 94–97.
3. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации // учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. 672 с.
4. Павлов Н. В., Очаковский В. А. К вопросу формирования финансово-экономической основы института местного самоуправления // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2019. № 3. С. 121–124.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3823.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Российская газета. № 148–149. 06.08.1998.
7. Курдюк П. М., Павлов Н. В., Очаковский В. А. Правовое регулирование взаимодействия органов государственного и муниципального управления: монография. Краснодар: «Эпомен», 2019. 94 с.
8. Зиновьева Е. Г. Понятие финансовой устойчивости как характеристика местного бюджета // Новый университет. Серия «Экономика и право». 2015. № 11 (57). С. 21–24.
9. Казанкова Т. Н., Саблина М. В. Проблема формирования местных бюджетов // Современные научные исследования и инновации. 2017. № 4. С. 98–99.
10. Емелькина И. А. Перераспределение государственной и муниципальной собственности: правовые проблемы и тенденции развития законодательства // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 110–118.
11. Агузарова Ф. С. Трансформация модели межбюджетного распределения налогов и сборов: путь к повышению налоговой составляющей бюджетов субъектов РФ // Налоги и налогообложение. 2015. № 10. С. 815–823.

### References

1. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal Law dated 06.10.2003 No. 131-FZ // Russian newspaper. No. 202. 08.10.2003.

2. Leiba I. P., Pavlov N. V., Ochakovsky V. A. Municipal budget as a key element of the economic foundations of local self-government (municipal legal aspect). // Humanities, socio-economic and social sciences. 2019. No. 8. Pp. 94–97.

3. Kutafin O. E., Fadeev V. I. Municipal law of the Russian Federation // textbook. 3rd ed., Rev. and add. Moscow: Prospect, 2011. 672 p.

4. Pavlov N. V., Ochakovsky V. A. On the question of the formation of the financial and economic basis of the institute of local self-government // Humanitarian, socio-economic and social sciences. 2019. No. 3. Pp. 121–124.

5. The Budget Code of the Russian Federation of July 31, 1998 No. 145-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 31. Art. 3823.

6. Tax Code of the Russian Federation (part one) of July 31, 1998 No. 146-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 148-149. 06.08.1998.

7. Kurdyuk P. M., Pavlov N. V., Ochakovsky V. A. Legal regulation of interaction between state and municipal authorities: monograph. Krasnodar: "Epomen 2019. 94 p.

8. Zinovieva E. G. The concept of financial stability as a characteristic of the local budget // New University. Series "Economics and Law". 2015. No. 11 (57). Pp 21-24.

9. Kazankova T. N., Sablina M. V. The problem of the formation of local budgets // Modern research and innovation. 2017. No. 4. Pp. 98–99.

10. Emelkina I. A. Redistribution of state and municipal property: legal problems and trends in the development of legislation // Russian legal journal. 2020. No. 2. Pp. 110–118.

11. Aguzarova F. S. Transformation of the model of interbudgetary distribution of taxes and fees: the way to increase the tax component of the budgets of the subjects of the Russian Federation // Taxes and Taxation. 2015. No. 10. Pp. 815–823.