

Богославцева Людмила Викторовна

канд. экон. наук, доцент

Павленко Виолетта Александровна

студентка

Трушина Яна Сергеевна

студентка

ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет
(РИНХ)»

г. Ростов-на-Дону, Ростовская область

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ МОНОГОРОДОВ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ

Аннотация: статья посвящена особенностям формирования местных бюджетов моногородов Ростовской области. Исследуются проблемы укрепления финансового состояния моногорода, сдерживающие его социально-экономическое развитие. В статье определены направления повышения эффективности расходов бюджета моногорода в целях реализации полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местный бюджет, моногород, расходы бюджета, экономическая неопределенность.

В целях реализации местного самоуправления и соответственно исполнения полномочий муниципальных органов власти последними разрабатываются, утверждаются и исполняются местные бюджеты [1, с. 42]. В моногородах, как и в любом другом городе, именно местные бюджеты выступают финансовым инструментом социально-экономического развития территории и человеческого капитала [3].

В соответствие с изменениями Федерального закона от 01.05.2019 года №87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до

01.01.2025 года установлен переходный период для приведения статусов муниципальных образований в соответствие с бюджетным законодательством. В течение 2019 года преобразования местных бюджетов, наиболее заметно повлиявших на систему организации местного самоуправления, были связаны с образованием новых городских и муниципальных округов.

Информация об осуществлении органами местного самоуправления полномочий, закрепленных за ними в соответствии с действующим законодательством, представляется с учетом основанного на положениях Федерального закона №131-ФЗ деления этих полномочий на несколько основных категорий (вопросы местного значения, права органов местного самоуправления, делегированные государственные полномочия), а также предусмотренных законодательством механизмов регулирования и «донастройки» системы разграничения полномочий на региональном и местном уровне.

Изменение законодательства обусловлено необходимостью создания условий для обеспечения финансовой самостоятельности местного самоуправления и реализации возложенных на них полномочий. До настоящего времени сохраняется проблема дефицитности местных бюджетов и, соответственно, зависимости от финансовой помощи вышестоящих бюджетов. Указанная проблема представляет особую актуальность для моногородов, у которых межбюджетные трансферты составляют основной удельный вес в доходах местного бюджета моногорода.

В настоящее время на территории Российской Федерации 62 угледобывающих региона, в которых 319 моногородов, из них три – в Ростовской области: Гуково, Зверево, Донецк [5]. Правительство Российской Федерации и правительства субъектов Федерации уделяют решению социально-экономических проблем моногородов риск-ориентированный индивидуальный подход, позволяющий определять стратегический вектор развития территорий муниципальных образований.

К сожалению, изменяющиеся геополитические, а также географические и объективные экономические условия не позволяли в полном объеме реализовать

намеченные задачи развития территорий опережающего развития. Ситуация значительно ухудшилась в условиях глобальной пандемии 2020 года, которая фактически изменила и стратегические направления финансового укрепления местных бюджетов, и применение инструментов реализации социально-экономической политики моногородов, и структуру финансовой помощи из вышестоящего бюджета [6, с. 169].

Были откорректированы методы формирования местных бюджетов моногородов от принципов «бюджетных правил» к принципам контр-циклической бюджетной политики, то есть к возможности увеличения расходов в пределах размера резервного фонда, но в большей степени за счет дополнительных межбюджетных трансфертов и адресной финансовой помощи.

Все эти бюджетные новации отразились на бюджетных отношениях муниципальных образований.

Не вызывает сомнения, что местные бюджеты являясь финансовой базой реализации задач и функций органов местного самоуправления требуют государственной поддержки и регулирования в целях укрепления собственной доходной базы местных бюджетов. Местным бюджетам отводится в Российской Федерации особая роль финансирования социально-культурных расходов органов местного самоуправления. К особенностям реализации приоритетов муниципальных образований в правовой и экономической литературе относят: полномочия органов власти; регулирование полномочий органов власти в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решений совета депутатов муниципальных образований.

Следует отметить что система распределения расходных полномочий между уровнями публичной власти, как правило, остается стабильной в течение финансового года, а решения, предполагающие передачу того или иного полномочия с одного уровня публичной власти на другой посреди финансового года являются исключением из общего правила.

В свою очередь при расчете процентных показателей, определяющих долю муниципалитетов, участвующих в осуществлении того или иного полномочия или группы полномочий, в качестве базового значения (100 процентов) принимается количество муниципальных образований, в которых принят или должен быть принят местный бюджет на соответствующий год.

В субъектах Российской Федерации со стабильной территориальной организацией местного самоуправления количество муниципальных образований – участников бюджетного процесса, как правило, совпадает с общим числом муниципалитетов. В то же время эти числа могут различаться по субъектам Российской Федерации, в которых недавно проводились территориальные преобразования, а процесс формирования новых органов местного самоуправления и адаптация бюджетного устройства

и бюджетного процесса к осуществленным территориальным изменениям и преобразованиям не были завершены к началу соответствующего финансового года.

Как уже отмечалось выше, вирусная эпидемия кардинально изменила макроэкономическую ситуацию во всем мире, в России и ее муниципальных образованиях.

Однако, Правительство России проводило бюджетную политику, в том числе в регионах и в Ростовской области направленную на обязательное исполнение всех социальных расходов [9], [10] Обязательность финансового обеспечения расходных обязательств для моногорода Гуково в условиях борьбы с коронавирусом стало серьезной угрозой исполнения показателей бюджета. В новых сложившихся условиях обеспечить сбалансированность городского бюджета моногорода Гуково и исполнение всех расходных обязательств социального характера можно было только за счет финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

В качестве инструментов решения новых проблем, обусловленных пандемией, можно назвать:

1. Пересмотр критериев отнесения к моногородам путем внесения изменений в постановление Правительства РФ от 29.07.2014 года №709 (в связи с преобразованиями монопрофильных муниципальных образований). Преобразование поселений в городские и муниципальные.

2. Увеличение срока права пользования резидентами ТОСЭР в моногородах пониженными тарифами страховых взносов путем внесения изменений в п.10.1 ст. 427 НК РФ.

3. Продление на 2 года минимальных требования по объему капитальных вложений и количеству новых постоянных рабочих мест, привлекаемых и создаваемых в результате реализации инвестпроекта резидентом ТОСЭР (внесение изменений в постановление Правительства РФ от 22.06.2015 №614 «Об особенностях создания ТОСЭР на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов).

4. Предоставление мер поддержки НКО «Фонд Развития Моногородов» для инвестиционных проектов в ТОСЭР, созданных на территориях муниципальных образований, которые затем были преобразованы в городские (муниципальные) округа, не соответствующие действующим критериям отнесения к моногородам (внесение изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидии НКО ФРМ, утвержденное постановлением правительства РФ от 11.11.2014 №1186).

5. Ускорение процедуры внесения изменений в постановление Правительства РФ о создании ТОСЭР в части расширения перечня видов экономической деятельности при осуществлении которых действует особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности при реализации резидентами инвестпроектов (внесение изменений в правила создания ТОСЭР, утвержденные постановлением правительства РФ от 22.06.2015 №614).

Перечисленные меры могут сократить количество ТОР в моногородах России. Так, в моногородах сейчас действует 90 территорий опережающего развития (ТОР), которые предоставляют налоговые льготы и другие меры поддержки для привлечения бизнеса, но, при этом есть сомнения в эффективности работы ТОР

[12]. С 24 июня 2020 года у резидентов в ТОСЭР моногородов являются льготными (приоритетными) все виды деятельности – кроме прямо запрещенных.

Однако, намерение сократить количество территорий опережающего развития можно объяснить размытием инвестиций и расходами государства на их администрирование, отмечает председатель Совета по изучению производительных сил Всероссийской академии внешней торговли Дмитрий Землянский [4].

После того как Минэкономразвития России и Минвостокразвития России проведут анализ действующих преференциальных зон, пройдет заседание рабочей группы, на котором будет принято решение о ликвидации ТОР в ряде моногородов.

Данные предложения призваны повысить эффективность реализации социально-экономической политики в отношении моногородов Российской Федерации. Статус преобразованных муниципалитетов и сроки действия режима ТОСЭР серьезно сказываются на темпах развития моногородов в стране. Разрабатываются новые инструменты поддержки резидентов, но, пока серьезной динамики не наблюдается. Это проблема, которая требует прозрачности бюджетных потоков направляемых в моногорода с учетом приоритетов социально-экономической кластеризации [12], и которую предстоит решать в 2021 году и в среднесрочном периоде.

Отметим, что структура муниципальных программ города Гуково в 2021 году отражает социальную приоритетность расходов городского бюджета, так как социальные программы составляют 77,07%. К сожалению, программы государственной поддержки экономического развития составляют всего 0,05%, из них значительная доля (13% расходов) городского бюджета направляется на ЖКХ.

Отметим, что в условиях распространения новой коронавирусной инфекции в Ростовской области внесены изменения в направления бюджетной политики муниципальных образований:

– утвержден список отдельных сфер деятельности, наиболее пострадавших в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, для оказания первоочередной адресной поддержки (в редакции от 26.05.2020);

– перенесены сроки уплаты налоговых платежей и страховых взносов;

– снижены ставки по всем специальным налоговым режимам для наиболее пострадавших отраслей экономик;

– установлены отсрочки по кредитам для наиболее пострадавших отраслей;

– сняты ограничения по видам льготного кредитования и другие меры.

Изменившиеся экономические условия с учетом пандемии внесли коррективы в структуру показателей исполняемого бюджета моногорода Гуково и в показатели бюджетного прогноза [2, с. 109] при сохранении устойчивости и сбалансированности бюджета в целях гарантированного исполнения действующих и принимаемых расходных обязательств, что предопределило необходимость методического обеспечения оценки эффективности применяемых льгот и дополнительных финансовых потоков муниципальному образованию [11].

На основании изучения выводов отечественных ученых и практиков о финансовых проблемах монотерриторий [7], [8], считаем необходимым в ходе оценки эффективности всех видов финансовой помощи моногородам решать следующие задачи: реальность достижения конечных социально-экономических результатов, перспективы развития отраслей экономики, расширение малого бизнеса, прирост населения и повышение качества жизни.

Список литературы

1. Богославцева Л.В. Актуальные финансовые проблемы реализации полномочий муниципальных органов власти / Л.В. Богославцева // Аудит. – 2020. – №6. – С. 42–45.

2. Богославцева Л.В. Новации финансовой поддержки моногородов Ростовской области с учетом пандемии в целях обеспечения их устойчивого развития Л.В. Богославцева // Современные проблемы экономики, права и бизнеса посткоронавирусного кризиса: сборник научных трудов Международной научно-

практической онлайн-конференции (Ростов-на-Дону, 24 сентября 2020 года). – Ростов н/Д: Знание-М, 2020. – С. 104–109.

3. Маркина Е.В. Эффективное управление финансами – повышение качества жизни / Е.В. Маркина // Бюджет. – Финансы. – 2020. – №3.

4. Моногорода в России могут лишиться экономической поддержки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://khakasia.info/2020/11/10>

5. Моногорода: единого решения нет. Новости №82 от 27 февраля 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.nvgazeta.ru

6. Богославцева Л.В. Новации конструкции областного бюджета как условие финансовой устойчивости региона в период борьбы с пандемией / Л.В. Богославцева, О.Ю. Богданова // Социально-экономическое развитие России: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (Чебоксары, 27 ноября 2020 года) / БОУ ВО «Чувашский государственный институт культуры и искусств» Минкультуры Чувашии. – Чебоксары: ООО «Издательский дом «Среда», 2020. – С. 169–174. – DOI 10.31483/r-96712.

7. Ильина И.Н. Развитие моногородов России: монография / И.Н. Ильина [и др.]; под ред. И. Н. Ильиной. – М.: Финуниверситет, 2013. – 168 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elib.fa.ru/fbook>

8. Самойлова К.Н. Государственная поддержка инвестиционной деятельности в моногородах Ростовской области / К.Н. Самойлова, А.С. Такмазян // Социальное предпринимательство и некоммерческие организации: современное состояние, проблемы и перспективы развития в меняющемся мире: монография. – М.: Креативная экономика, 2020. – С. 179–193. – DOI 10.18334/9785912923173.179-193.

9. Силуанов А.Г. Сокращения расходов бюджета в 2021 году не будет / А.Г. Силуанов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika>

10. Федотова Л.В. Действуем на опережение / Л.В. Федотова // Бюджет. – 2020. – №6.

11. Development of methods ensuring balanced budgets in the medium term / L.V. Bogoslavtseva, O.Y. Bogdanova, O.I. Karepina, O.S. Dzhu // International Journal of Economics and Business Administration. – 2019. – Vol. 7. – No S1. – P. 467–476. – DOI 10.35808/ijeaba/292.

12. Financial transparency in budget sector of economy as a necessary condition of clustering / O.B. Ivanova, N.G. Vovchenko, E.D. Kostoglodova, L.V. Bogoslavtseva, S.N. Rukina, O.I. Karepina // International Journal of Trade and Global Markets. – 2017. – Vol. 10. – No 2–3. – P. 207–216. – DOI 10.1504/IJTGM.2017.086080.