**Организация и исполнение бюджета на муниципальном уровне**

**Аннотация.**

В статье рассмотрены научно-методические подходы к формированию и использованию средств местных бюджетов, что приобретает особую актуальность в настоящее время, поскольку без финансовой самостоятельности местных бюджетов с ее многочисленными составляющими и учета налогового потенциала каждой территории построение и развитие эффективной национальной экономики невозможны. Экономическое и социальное развитие любой страны во многом зависит от развития его территорий. Это, в свою очередь, требует надлежащей финансовой поддержки, которая реализуется через формирование местных бюджетов. Все большее значение приобретают местные бюджеты в осуществлении социально экономического регулирования, является решающим фактором для их дальнейшего развития. Исследованы проблемы и особенности мобилизации и использования ресурсов местных бюджетов в современных условиях, вопрос регламентации взаимоотношений между участниками бюджетного процесса в местных советах, прозрачности местной бюджетной политики.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, муниципальные органы власти, самоуправления, бюджетный регламент, прозрачность бюджетного процесса, местный бюджет, органы местного самоуправления, законодательные основы, экономические отношения.

Сегодня особенно остро встает проблема обеспечение финансовой самостоятельности местного самоуправления, что негативно влияет как на уровень качества публичных услуг, так и на уровень удовлетворения потребностей определенных территорий, районов, городов, поселков и сел. Именно это обстоятельство и обусловило потребность в изучении процесса формирования и исполнения местных бюджетов, роли планирования, регламентации взаимоотношений и прозрачность этапов прохождения бюджетного процесса на местном уровне. Поэтому, несмотря на неоднозначность и сложность исследуемой проблемы, существуют вопросы, что требуют углубленного изучения.

Основной финансовой базой местного самоуправления являются местные бюджеты, которые аккумулируют ресурсы для оказания социальных услуг населению. Подходы к определению понятия местных бюджетов менялись в течение последних десятилетий под влиянием социально - экономических преобразований и политических факторов. Самым весомым политическим фактором, непосредственно влияющим на формирование и развитие института местных бюджетов, государственная форма правления. Форма правления определяет организацию государственной власти и принципы функционирования бюджетной системы. Так, во времена СССР, построенного на основе принципа социалистического федерализма, централизация власти определяла полновластие представительных органов - советов. Основные бюджетные права советов определялись Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, законами о бюджетных правах республик и местных советов депутатов.

Конституция СССР от 31 января 1924 г. предусматривала утверждение единого государственного бюджета СССР, в состав которого входили бюджеты республик, установление общесоветских налогов и доходов, а также отчисление от них и надбавок, которые направлялись на создание бюджетов союзных республик, предоставления разрешения на дополнительные налоги и сборы на образование бюджетов союзных республик [1, c.2].

Основной закон СССР от 5 декабря 1936 г. впервые в истории развития советского государства закрепил понятие «местный бюджет» на конституционном уровне. Статьями 94 - 97 гл. VIII Конституции предусматривались полномочия советов депутатов (краевых, областных, автономных областей, окружных, районных, городских, поселковых (станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов)) относительно установления местных бюджетов. Согласно ст. 95 гл. VIII Конституции СССР от 5 декабря 1936 г. совета депутатов избирались сроком на 2 года. Такой короткий срок привлечение специалистов к участию в бюджетном процессе не способствует профессионализации и углубление практических знаний специалистов в сфере формирования и исполнения бюджетов, а, скорее, был сориентирован на подготовку широкопрофильных специалистов. Следовательно, такой срок полномочий должностных лиц не является достаточным для эффективного анализа результатов бюджетного процесса и предоставления достоверного прогноза на последующие годы [2, c. 56].

В нормативно-правовом поле нашего государства определение бюджетного процесса претерпело последовательных изменений: от регламентированного законодательством порядка составления, рассмотрения, утверждения бюджетов, их исполнения и контроля за их выполнением, утверждения отчетов о выполнении бюджетов, входящих в бюджетную систему, в регламентированный бюджетным законодательством процесс составления, рассмотрения, утверждения, выполнения бюджетов, отчетности об их исполнении, контроля за соблюдением бюджетного законодательства. На муниципальном уровне данный процесс является неотъемлемой составляющей бюджетной политики органов местного самоуправления и, вместе с тем, связанный с общегосударственным бюджетным процессом.

Согласно Бюджетного кодекса к стадиям бюджетного процесса на муниципальном уровне относятся составление проектов бюджетов местного самоуправления, их рассмотрение и принятие решения о бюджетах, исполнения бюджетов, включая внесение изменений в соответствующие решения, подготовка и рассмотрение отчетов о выполнении бюджетов и принятие решений по ним. На этих стадиях осуществляются контроль за соблюдением бюджетного законодательства, аудит и оценка эффективности управления бюджетными средствами, основанные на правовых принципах и должны гарантировать четкое планирование и исполнение бюджетной дисциплины всеми субъектами бюджетных отношений [3, с.14].

Стадия составления проектов бюджетов местного самоуправления предусматривает подготовку экономического обоснования доходов и расходов соответствующих бюджетов; стадия утверждения проектов бюджетов местного самоуправления – принятие решений о бюджетах на следующий бюджетный период; стадия исполнения бюджетов местного самоуправления – получение их доходов и распределение расходов согласно утвержденных решений о бюджетах; стадия контроля за исполнением бюджетов местного самоуправления и отчетности об их выполнении – текущий контроль за использованием бюджетных средств и подведение итогов по окончании бюджетного периода.

Бюджетный процесс на муниципальном уровне базируется на общих принципах построения бюджетной системы. В частности, принцип ответственности участников бюджетного процесса заключается в том, что субъекты бюджетных отношений несут ответственность за свои действия или бездеятельность на каждой стадии бюджетного процесса; принцип публичности и прозрачности – бюджеты местного самоуправления утверждаются, а решения относительно отчетов об их выполнении принимаются соответствующими местными советами; принцип эффективности – участники бюджетного процесса должны стремиться достичь запланированных целей при обеспечении максимального результата [4, с.87].

Касательными бюджетного процесса на муниципальном уровне выступают принцип единства, который обеспечивается правовой базой, денежной системой, регулированием бюджетных отношений и бюджетной классификации; принцип самостоятельности, при котором государство средствами государственного бюджета не несет ответственности за бюджетные обязательства органов местного самоуправления; принцип справедливости и беспристрастности, так как бюджетная система строится на началах справедливого и непредвзятого распределения богатства между гражданами. Выполнение данных принципов дает возможность обеспечить эффективность составления, рассмотрения, принятия и исполнения бюджетов местного самоуправления [5, с.138].

Вместе с тем на современном этапе нашего государства актуализируется проблема улучшения открытости бюджетного процесса на муниципальном уровне. Поскольку население фактически отстранено от его проведения, что не отражает демократические ориентиры развития общества. Зато в бюджетной практике за рубежом основной акцент сделан на общественном обсуждении как проекта бюджета при утверждении, так и годового отчета о его исполнении.

Вызывает интерес ст. 9 «Принцип публичности» Закона Парламента Румынии «О государственных финансах», в которой указано об обсуждении среди населения проекта бюджета и годового отчета о выполнении, их публикации в Официальном вестнике Румынии, распространение соответствующей информации через СМИ. Аналогичные положения указаны в ст. 8 «Принцип открытости и публичности» Закона Парламента Румынии «О местных финансах», а именно: местные бюджеты являются открытыми и прозрачными, что достигается за счет публикации в местных газетах, освещение на Интернет-страницах или других СМИ проекта местного бюджета и годового отчета о его исполнении, а главное – их обсуждение среди широких слоев граждан.

Подробнее описание этого процесса изложено в ст. 39 данного законодательного акта. Так вот, в течение 15 дней после опубликования закона о государственном бюджете рассматриваются проекты местных бюджетов, а их содержание освещается в СМИ. При этом местные жители могут подавать жалобы на те или иные положения бюджета не позднее, чем через 15 дней после публикации, а их рассмотрение осуществляется в пределах 5 дней. Как показывает опыт, дискуссии ведутся относительно увеличения расходной части бюджета на социальные цели и уменьшение нагрузки на плательщиков налогов.

Такой механизм организации бюджетных отношений стратегически важный для нашего государства, поэтому с определенными изменениями и дополнениями может быть адаптирован к отечественной практике. Поскольку привлечение общественности к бюджетному процессу, в частности на начальной стадии, даст возможность не только демократизировать институт бюджета, но и сделать его прозрачным, открытым и доступным. Правда, для внедрения такого подхода необходима политическая воля к реформированию нормативно - правового поля с тем, чтобы базовые доминанты его построения не имели рекомендательный характер.

Несмотря на применение различных форм участия населения в бюджетном процессе на муниципальном уровне, как публичные слушания, собрание граждан, общественные комиссии, совещательные комитеты и рабочие группы, общественные и консультационные советы, включение представителей общественных организаций в состав тендерных комитетов, поддержка проектов и инициатив общественных организаций из местного бюджета через механизм конкурсов, консультации представителей местной власти, одним из слабых мест действующего законодательства является отсутствие положений, которые бы регламентировали процедуры участия граждан в данном процессе [6, с.45].

Публичные слушания – разновидность общественных слушаний и важный элемент бюджетного процесса на муниципальном уровне. Целью данного мероприятия является создание предпосылок для привлечения населения к принятию местной властью решений по вопросам формирования и использования бюджета, учета интересов членов территориальной громады при определении направлений местной бюджетной политики. Его потребность обусловлена ограниченностью возможностей представительной демократии. Случается, что депутаты неадекватно представляют интересы граждан, или же действуют в интересах определенных групп лоббирования [7, с.66].

В целом же на публичных слушаниях могут рассматриваться следующие вопросы:

* основные направления и приоритеты бюджетной политики;
* проекты бюджетов местного самоуправления на следующий год; проблемы формирования и использования их ресурсов;
* направления использования бюджетных средств на выполнение собственных полномочий органов местного самоуправления;
* вопросы разработки и финансирования целевых бюджетных программ;
* стратегия инвестиционной политики и основные направления капиталовложений;
* проблемы бюджетного обеспечения экономической и социальной сферы;
* пути наращивания доходной части бюджетов.

Один из путей обеспечения прозрачности, открытости и доступности бюджета – развитие технологии публичного доступа к бюджетной информации.

С позиции имплементации в бюджетное законодательство нашего государства вызывает интерес ст. 7 Закона Парламента Румынии «О государственных финансах», в которой указано, что кроме годового отчета о выполнении государственного бюджета, предусмотрено принятие законодательного акта о среднесрочных бюджетных отчетах. В отличие от отечественной практики, где отчетность об исполнении бюджета может быть оперативной, месячной, квартальной и годовой, ее законодательное оформление дает возможность контролировать государственными и общественными институтами заключительный этап бюджетного процесса.

Таким образом, в условиях формирования глобального информационного пространства нужно изменить подход к подаче информации о бюджете, улучшить механизм ее освещение в СМИ, на Интернет-страницах и тому подобное. Среди использования бюджетной статистики органов государственной власти и местного самоуправления, реализацию данных мероприятий необходимо возложить на общественные организации и привлечь ведущих отечественных ученых - экономистов. Это позволит сформировать в обществе альтернативную точку зрения о состоянии доходов и расходов бюджетов и в сжатые сроки повлиять на изменение курса бюджетной политики.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ:**

1. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена II Съездом Советов Союза ССР от 31 января 1924 г.)
2. Конституция Союза Советских Социалистических Республик: принятая восьмой сессией Верховного Совета СССР 5 дек. 1936 г. − М.: Известия, 1976.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Эксмо, 2015. – 256 с.
4. Кайль Я. Я. Система государственного и муниципального управления / Я. Я. Кайль. – М.: Феникс, ВолГУ, 2009.  – 368 с.
5. Поляк Г. Б.  Бюджетная система России: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / Г. Б. Поляк; под ред. Г. Б. Поляка. − 2-е изд., перераб. и доп. − М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. − 703 с.
6. Швецов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития:

Финансы. Имущество. Земля / А. Н. Швецов, Ин-т системного анализа Рос. акад. наук . – 3-е изд., испр. и существ. доп . – М. : Эдиториал УРСС, 2004 . – 224 с.

1. Шибаев М., Шабалатов В. Государственное и муниципальное управление: учебное пособие. – М.: LAP Lambert Academic Publishing, 2012. – 144 с.

**© Ю.Э. Мамедова, 2018**