

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Современное состояние бюджетной системы характеризуется усилением роли органов местного самоуправления в обеспечении развития отдельных территорий и их объединений. Это требует совершенствования системы финансирования местных органов для успешного выполнения их функций. Важным аспектом обеспечения выполнения поставленных на местном уровне задач является эффективное формирование и использование финансовых ресурсов органов местного самоуправления. Процесс децентрализации власти требует совершенствования и реформирования системы финансирования деятельности административных единиц.

Сущность финансового обеспечения местных органов власти представляет собой совокупность мероприятий по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов с целью создания условий, способствующих нормальному осуществлению экономических процессов на соответствующей территории, реализации запланированных социальных программ, проектов, и предотвращению и устранению нарушений при использовании финансовых ресурсов.

Финансирование деятельности исполнительных органов сельских, поселковых и городских советов Луганской Народной Республики осуществляется за счет средств Государственного бюджета [1]. Другими источниками финансирования выполнения функций органов местного самоуправления являются доходы местного бюджета, финансовые ресурсы коммунальных предприятий, финансовые ресурсы населения, инвестиции, целевое финансирование региональных программ из государственного бюджета.

Основопологающим документом, который определяет принципы функционирования местных органов власти, является Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы в 1985 году.

Основными принципами местного самоуправления являются принципы правовой, организационной и финансовой автономии. Именно соответствие полномочий органов местного самоуправления указанным принципам является условием успешного развития как института местного самоуправления в целом, так и принадлежащих им территорий, а, следовательно, и республики в целом.

Принцип правовой автономии предусматривает, что органы местного самоуправления должны иметь собственные, только им присущие полномочия, которые определяются Конституцией и соответствующими законами. Кроме того, органы местной власти должны быть свободными в принятии на себя делегированных полномочий, учитывая местную специфику.

Принцип организационной автономии предусматривает, что органы местного самоуправления должны быть свободными по определению своей собственной структуры для того, чтобы эффективно выполнять свои функции. Так, органы местного самоуправления различных административно-территориальных единиц могут иметь разные структурные подразделения и необходимое количество работников, обеспечивающих качественную защиту населения и эффективное управление вверенной территорией.

Принцип финансовой автономии органов местного самоуправления предусматривает, что указанные органы имеют право взимать и распределять их собственные финансовые ресурсы самостоятельно. Этих ресурсов должно быть достаточно для того, чтобы орган местного самоуправления мог качественно осуществлять свои функции и полномочия.

Основные принципы формирования и использования финансовых ресурсов местных органов власти определены статьей 9 Европейской хартии местного самоуправления. Так, документом регламентируется право местных органов власти на свои собственные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться в пределах своих полномочий. Объем таких финансовых ресурсов должен соответствовать выполняемым функциям [3].

Хартией предусматривается формирование части финансовых ресурсов органов местного самоуправления за счет местных налогов и сборов, размер которых они могут устанавливать в рамках закона о налоговой системе.

Одним из основных требований Европейской хартии местного самоуправления является защита более слабых в финансовом отношении субъектов, которая обеспечивается введением процедур устранения финансовых диспропорций с целью преодоления последствий неравного распределения потенциальных источников финансирования и финансового бремени, которые они должны нести [3].

Защита местных органов самоуправления предопределяет предоставление дотаций. Следует отметить, что наличие дотаций в финансировании местных бюджетов не означает ограничения свободы местных органов самоуправления по управлению деятельностью и развитием административно-территориальных единиц в пределах уполномоченных задач.

Мировые стандарты местного самоуправления предусматривают прозрачность информирования о порядке выделения местным администрациям перераспределенных финансовых ресурсов. Также должен обеспечиваться свободный доступ к рынку капитала для получения займов или осуществления инвестирования согласно действующему в стране законодательству.

Следует отметить, что делегирование полномочий органов местного самоуправления не обеспечено финансовыми ресурсами необходимыми для их выполнения, что снижает качество публичных услуг. Последние четыре года органы местного самоуправления недополучают 20 % средств на переданные ему полномочия. В большинстве случаев, не хватает местных финансовых ресурсов даже для реализации собственных полномочий.

Все перечисленные факторы свидетельствуют о неполноте соблюдения Луганской Народной Республикой принципа финансовой автономии как норматива функционирования органов местного самоуправления. Однако следует отметить, что введение с 2015 года Закона ЛНР «О налоговой системе» является шагом к усилению финансовой автономии органов местного самоуправления путем децентрализации власти, эффективность которого можно будет оценить после окончания текущего бюджетного года.

Ограниченность финансовых ресурсов органов местного самоуправления требует правильного их планирования, которое должно обеспечить сбалансированность потребностей в финансировании с объемами имеющихся ресурсов. Некачественное бюджетное планирование приводит к формированию значительного дефицита местных бюджетов и ухудшению качества публичных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления. С целью улучшения процесса планирования расходов и доходов местных бюджетов на смену постатейного (традиционного) метода внедряется программно-целевой метод планирования. Основа программно-целевого метода состоит в планировании бюджета органов местного самоуправления на основе разработки, анализа, внедрения программ распределения финансовых ресурсов, так называемых бюджетных программ. Бюджетная программа — это систематизированный перечень мероприятий, которые направлены на достижение общей цели в соответствии с поставленными задачами, выполнение которых предусматривает осуществление финансирования из местного или Государственного бюджета. Сущность бюджетной программы раскрывается через ее характеристики, которые отражены в бюджетной документации, в частности бюджетном запросе отчета о выполнении паспорта бюджетной программы.

Основной целью внедрения программно-целевого метода в бюджетном процессе является установление непосредственной связи между выделением бюджетных средств и результатами их использования. Особыми составляющими программно-целевого метода в бюджетном процессе являются бюджетные программы, ответственные исполнители бюджетных программ, паспорта бюджетных программ, результативные показатели бюджетных программ.

Программно-целевой метод предполагает планирование не только на текущий год, а на среднесрочную перспективу на 3–5 лет. В связи с этим у органов местной власти возникают проблемы, связанные с отсутствием опыта и навыков стратегического управления, по-

сколькx традиционно было принято решать текущие задачи в течение бюджетного года в разрезе определенных бюджетных функций, а не бюджетных программ.

Основной проблемой на пути внедрения программно-целевого метода бюджетирования является недостаточная обеспеченность автономности органов местного самоуправления. Анализ данных о части расходов на выполнение собственных и делегированных полномочий свидетельствует, что большинство решений при планировании деятельности направлены на выполнение делегированных государством полномочий, поскольку у местных администраций недостаточно собственных функций. В таких условиях сложно маневрировать собственными финансовыми ресурсами.

Местное самоуправление является одной из наиболее эффективных форм местного хозяйствования и развития территорий. Обеспечение автономности органов местного самоуправления способствует активизации социально-экономического развития отдельных территорий и республики в целом. Для укрепления финансовой автономии органов местного самоуправления необходимо дальнейшее реформирование бюджетной и налоговой системы, основными направлениями которого должны стать:

- формирование финансовых ресурсов органов местного самоуправления в основном за счет местных налогов и сборов, а также закрепленной части государственных налогов с соответствующих территорий, что бы обеспечивалось не только выполнение возложенных функций в полном объеме, но и развитие территориальной громады;

- возможность перевода собственных ресурсов органов местного самоуправления с казначейской на банковскую форму обслуживания, что позволит более свободно, своевременно и эффективно осуществлять необходимые расходы;

- упрощение доступа органов местного самоуправления к кредитным ресурсам;

- усиление государственной поддержки внедрения программно-целевого метода планирования бюджетов органов местного самоуправления путем проведения обучающих тренингов для соответствующих работников.

Список литературы

1. Об организации деятельности органов местного самоуправления в переходный период [Электронный ресурс] : Закон ЛНР № 21-П от 30.04.2015 г. // Народный Совет Луганской Народной Республики. — Режим доступа: <https://nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/944/>.

2. О налоговой системе [Электронный ресурс] : Закон ЛНР № 79-П от 30.04.2015 г. // Народный Совет Луганской Народной Республики. — Режим доступа: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/normativno-pravovaya-baza/2238/>

3. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.) // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/evropeiskaja-khartija-mestnogo-samoupravlenija-soversheno-v-strasburge/>.

4. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. — Ростов н/Д : Феникс, 2003.