

Тажитдинова Салима Тимергазиевна

*Государственное бюджетное образовательное учреждение среднего профессионального образования Ямало-Ненецкого автономного округа «Ямальский полярный агроэкономический техникум»
г. Салехард*

СИСТЕМА МЕРОПРИЯТИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ УПРАВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ

Межбюджетные отношения можно рассматривать как взаимоотношения органов власти, в основном разных уровней, по разграничению расходных и доходных полномочий, соответствующих расходных обязательств и в максимально возможной степени равнозначных им доходных источников (полностью или частично), возможному распределению на временной основе некоторых налогов, а также перераспределению средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах в целях реализации полномочий, возложенных на каждый уровень власти, предоставления равных возможностей на всей территории страны в получении бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже минимально необходимого уровня.

Основными функциями таких отношений являются выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого (обеспечивающего соблюдения конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны) уровня, и стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной



территории, а также рационального и эффективного их расходования. Обе эти функции подлежат реализации в основном в их сочетании. Поэтому, когда выравнивающая функция становится резко преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, в ущерб ей, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений.

Под финансовой помощью от бюджетов другого уровня бюджетной системы - понимаются поступления в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

Дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ.

Субвенции - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на осуществление определенных целевых расходов.

Субсидии - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления субъектов Федерации поставлены в новые условия формирования межбюджетных отношений.

Основные положения закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорят о том, что:

1. Унифицируется система организации местного самоуправления, устанавливается обязательное формирование местного самоуправления на двух территориальных уровнях, создается двухуровневая система местных бюджетов (городской или районный и поселенческий в районах).



2. Разграничиваются полномочия между уровнями публичной власти, определяется перечень вопросов местного значения.

3. Определяются права Российской Федерации и субъектов РФ в вопросах регулирования местного самоуправления.

4. Изменяется система федеральных, региональных и местных налогов.

5. За конкретным уровнем бюджетной системы доходы закрепляются на долгосрочной основе.

Таким образом, одной из целей построения межбюджетных отношений в новых условиях является не обеспечение минимальных бюджетов, а выравнивание финансовых возможностей местных органов власти осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Предоставление органам власти субъектов и местного самоуправления реальных расходных полномочий, сбалансированных с финансовыми ресурсами, - ключевая задача реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо:

- четко разграничить, на основе количественного анализа и единых принципов, расходные полномочия между органами власти разных уровней (федеральным, региональным и местным), сократить, а в перспективе - ликвидировать "нефинансируемые федеральные мандаты", совместные (пересекающиеся) полномочия, предусмотрев полное финансовое обеспечение установленных законодательством бюджетных обязательств;

- обязательность компенсаций бюджетам недостающих средств при уменьшении их доходов или увеличении расходов вследствие решений, принимаемых органами власти другого уровня;



- усиление заинтересованности органов государственной власти и местного самоуправления в повышении уровня собственных доходов бюджета, наиболее полном и своевременном сборе налогов как собственных, так и всего объёма расщепляющихся (регулирующих) налогов;

- повышение ответственности органов власти на каждом уровне за сбалансированность бюджета и бюджетную обеспеченность, за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;

- сокращение дотационности территориальных бюджетов за счёт минимизации встречных финансовых потоков;

- применение в межбюджетном регулировании (выравнивании) для всех субъектов федерации или для всех муниципальных образований данного субъекта федерации соответственно единых методологии и критериев, учитывающих их индивидуальные или групповые особенности, для соблюдения государственных социальных гарантий на всей территории страны;

- недопустимость изъятия или принудительной централизации в бюджеты вышестоящего уровня собственных доходов территориальных образований, дополнительно полученных или сэкономленных ими бюджетных средств;

- обеспечить самостоятельность органов власти субъектов и местного самоуправления в управлении расходами соответствующих бюджетов;

В Программе развития бюджетного федерализма отмечено, что наиболее существенными изменениями в распределении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы являются:

- обеспечение финансовыми средствами социальных выплат и льгот отдельным категориям граждан, установленных федеральными законами, в основном за счет средств федерального бюджета при их возможном финансировании (возмещении) из бюджетов субъектов Российской Федерации за счет выделяемых на эти цели из федерального бюджета субвенций и субсидий;



- передача расходных полномочий по начальному профессиональному, а также части среднего профессионального и высшего образования (за исключением учебных заведений федерального или межрегионального значения) органам власти субъектов Российской Федерации;

- завершение перевода финансовых обязательств по профессиональным (ведомственным) льготам учреждениям и организациям, находящимся в ведении федеральных органов власти, в федеральный бюджет;

- существенное сокращение расходов региональных и особенно местных бюджетов на субсидирование жилищно-коммунального хозяйства (далее именуется ЖКХ). При этом общий объем средств на ЖКХ может возрасти за счет платежей населения, в том числе - с возможным предоставлением из федерального бюджета целевой финансовой помощи регионам на выплату адресных жилищных пособий малообеспеченным слоям населения;

- включение в сферу расходных полномочий муниципальных образований базовых общественных услуг (школьное образование, здравоохранение, культура и др.).

Необходимо провести перераспределение государственной и муниципальной собственности. Каждый уровень власти должен иметь только то имущество, которое необходимо ему для исполнения закрепленных за ним полномочий.

Предлагаемые реформы позволят установить стабильные и долговременные принципы формирования межбюджетных отношений, что улучшит экономическое положение муниципальных образований, а также создаст условия для их устойчивого социально-экономического развития на долговременную перспективу.

С 2006 года в России практически в полном объеме начинается реализация реформы местного самоуправления. Все населенные пункты с



числом жителей свыше 1 тыс., а на территориях с высокой плотностью населения свыше 3 тыс. человек, становятся муниципальными образованиями. Во всех ныне действующих муниципальных образованиях будут сформированы поселения, муниципальные районы и городские округа. За ними в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» будут закреплены расходные и доходные полномочия.

К полномочиям, передаваемым из бюджетов вышестоящих уровней и осуществляемым на территории муниципального образования следует отнести:

- обеспечение государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного начального образования, основного общего, среднего образования;
- социальная поддержка и социальное обслуживание детей и сирот и детей оставшихся без попечения родителей;
- финансовое обеспечение, направленное на социальную поддержку населения автономного округа;
- расходы на содержание учреждений по социальному обслуживанию населения.

В связи с этим и учитывая предстоящие территориальные изменения в органах местного самоуправления подготовительной работой необходимо заниматься безотлагательно.

Необходимо разработать нормативный правовой акт, регламентирующий бюджетный процесс в соответствующем муниципальном образовании (муниципальном районе, городском округе, сельском поселении), в котором в т.ч. предусмотреть: полномочия участников бюджетного процесса, порядок планирования бюджета, его исполнение и предоставление отчетности.

Учитывая недостаток обученных кадров, организационные сложности (приобретение соответствующего оборудования, программных продуктов и т.д.), возможно, целесообразнее большую часть полномочий поселений по



планированию и исполнению бюджета осуществлять по агентскому соглашению с муниципальным районом (городским округом).

Планирование бюджета начинается с определения доходного (налогового) потенциала территории. Налоговый потенциал соответствующей территории зависит от ее социально -экополитического развития и развития производственного сектора.

Законом «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений» должны быть решены следующие задачи в части финансового обеспечения деятельности местного самоуправления в России:

1. Обеспечено соответствие числа уровней бюджетной системы в местном самоуправлении его территориальной организации. Для этого все поселения, муниципальные районы и городские округа должны сформировать свои бюджеты.

2. Созданы законодательные условия для финансового обеспечения деятельности муниципальных образований всех типов, в том числе:

- определен единый порядок и система формирования бюджетов на уровне муниципальных районов, поселений и городских округов, для каждого типа муниципальных образований в соответствии с расходными полномочиями, установленными ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»;

- установлены налоговые источники, формирующие собственную налоговую базу муниципальных образований.

Межбюджетное регулирование на региональном уровне служит цели обеспечения бюджетов муниципальных образований средствами для исполнения возложенных на них полномочий. Основными инструментами межбюджетного регулирования являются:



- установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет;

- предоставление финансовой помощи местным бюджетам, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь;

- предоставление субвенций местным бюджетам из региональных фондов компенсаций и иных субвенций в соответствии с законодательством;

- предоставление кредитов местным бюджетам;

- предоставление иных безвозмездных и безвозвратных перечислений.

Исходя из требований новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (статья 58), органы власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать только единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты.

Однако данный инструмент имеет определенные ограничения: неравномерность размещения налоговой базы по территории субъекта Российской Федерации может привести к существенным различиям бюджетной обеспеченности различных муниципальных образований в результате закрепления единых нормативов.

В случае использования финансовой помощи для обеспечения муниципалитетов собственными доходами, можно обеспечить более равномерное распределение средств между местными бюджетами.

Данный выбор необходимо сделать также и органам местного самоуправления муниципальных районов в отношении находящихся на их территории поселений.

Выравнивание бюджетной обеспеченности будет осуществляться через два обязательных фонда, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и фонд компенсаций. На уровне муниципального района должны быть созданы районные фонды финансовой поддержки



поселений, региональные фонды софинансирования социальных расходов, региональные фонды муниципального развития.

Выравнивание будет осуществляться по единой для всех муниципальных образований схеме. Из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) выравнивается бюджетная обеспеченность районов и округов. Часть дотаций из этого фонда предоставляется муниципальным районам, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), вторая часть, исходя из численности жителей в расчете на одного жителя по единой методике.

На втором этапе муниципальные районы, в свою очередь, из муниципального фонда финансовой поддержки поселений выравнивают бюджеты поселений исходя из подушевого принципа. Право на получение этих дотаций имеют все городские и сельские поселения, за исключением тех, в которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов без налоговых доходов по дополнительным нормативам более чем в два раза превышали уровень, установленный субъектом Федерации.

Из регионального фонда компенсаций будут передаваться средства на осуществление государственных полномочий, реализацию региональных целевых программ и финансирование целевых субвенций.

Переход к реформе региональной и местной власти требует серьезной подготовки. Проводимые реформы должны проводиться без ущемления интересов граждан и социальных потрясений.

Преимственность бюджетной и налоговой политики, продолжение преобразований, уже проверенных практикой последних лет, будут способствовать выполнению главной стратегической задачи - создания



экономической основы для устойчивого развития субъектов, повышения благосостояния населения автономного округа на долгосрочную перспективу.

Конференц-зал
электронный журнал



электронное средство массовой информации

ISSN 2223-4063
www.konf-zal.com
konf-zal@mail.ru