

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)

С.А. КИРСАНОВ

*Санкт-Петербургский
институт гуманитарно-
го образования*

Обеспечение сбалансированности бюджета региона и муниципального образования является основой для поддержания финансовой стабильности и роста экономического потенциала. Дан анализ ситуации с межбюджетными отношениями в Новгородской области, представлены способы финансирования муниципального образования. Рассмотрены основные направления реформирования межбюджетных отношений.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, расход, бюджетный дефицит, доход, сбалансированность, компенсации, налоги, муниципальный бюджет, дотации, субвенции, субсидии, реформирование, сбалансированность бюджетов

В современных условиях все в большей степени территориальные органы власти призваны обеспечить комплексное развитие регионов, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территорий. Через территориальные финансы государство активно проводит социальную политику.

Одной из главных целей межбюджетных отношений, является выравнивание до минимально необходимого уровня бюджетной обеспеченности и обеспечение социально-экономического развития территорий.

Регулирование межбюджетных отношений представляет собой деятельность регионального правительства и органов местного самоуправления, направленную на формирование системы экономических отношений, обеспечивающей реализацию поставленной цели и решение вытекающих из нее задач на территории городов и районов области путем воздействия на экономическое поведение социально-экономических субъектов предусмотренными действующим законодательством методами.

Проанализируем ситуацию с межбюджетными отношениями в Новгородской области, способы финансирования бюджетного дефицита муниципального образования на примере Боровичского муниципального района.

Сегодня на реализацию муниципальной реформы неблагоприятно влияет недостаточность доходных источников местных бюджетов для обеспечения полного и качественного исполнения полномочий органов местного самоуправления.

В первую очередь это связано с тем, что размер финансовых ресурсов, необходимый для исполнения расходных обязательств муниципальных образований, был определен Правительством Российской Федерации на уровне ниже их минимальных потребностей.

Земельный налог и налог на имущество физических лиц, которые являются местными налогами, пока не могут стать определяющими в местных бюджетах. Доля поступлений от этих налогов состав несколько процентов от общих доходов местных бюджетов.

Наиболее значимыми из всех налоговых доходов для местных бюджетов останутся отчисления от налога на доходы физических лиц, в размере не менее 40 процентов от данного налога.

Но даже все в совокупности налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы местных бюджетов.

Второй причиной ухудшения финансового положения муниципальных образований стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников.

Для Боровичского муниципального района это организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и другие.

Реализация данных вопросов местного значения потребует дополнительных расходов местных бюджетов на их осуществление, что может привести к нарушению сбалансированности бюджетов муниципальных образований и ограничению возможности органов местного самоуправления по эффективному решению других вопросов местного значения.

Областной фонд финансовой поддержки поселений (далее – ФФПП) образуется в составе областного бюджета в целях выравнивания, исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения.

Размер областного ФФПП определяется из разницы в оценках суммарных расходных потребностей и доходных возможностей поселений:

$\text{ФФПП} = \text{В} \times (\text{Р} - \text{ПД})$, где:

В – доля разницы оценок расходных потребностей и доходных возможностей бюджетов поселенческого уровня, которая будет покрываться из областного ФФПП;

Р – суммарная оценка расходных потребностей на выполнение полномочий поселенческого уровня;

ПД – суммарный прогноз доходов по всем видам местных и закрепленных налоговых и неналоговых доходов.

Областной ФФПП формируется за счет собственных доходов областного бюджета с учетом возможностей доходной базы на очередной финансовый год.

Право на получение дотаций из областного ФФПП имеют все поселения Новгородской области, у которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) не превышали двукратного среднего уровня по поселениям в расчете на одного жителя области.

Ежегодно в областном законе об областном бюджете на очередной финансовый год утверждаются:

- объем областного ФФПП;
- распределение дотаций из областного ФФПП между поселениями;
- заменяющие дотации дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений в соответствии с порядком, определенным статьей 9 областного закона.

Дотации из областного ФФПП предоставляются ежемесячно в соответствии с утвержденной росписью доходов и расходов областного бюджета с учетом сезонных потребностей, возникающих в процессе исполнения местных бюджетов.

В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями органов государственной власти Новгородской области по расчету и предоставлению дотаций поселениям из областного ФФПП поселений областной фонд финансовой поддержки поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, входящим в состав территории муниципальных районов, не образуется, дотации, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, входящих в состав территории муниципальных районов, включаются в состав областного фонда компенсаций и распределяются между бюджетами муниципальных районов исходя из численности жителей в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой.

Субвенции, полученные бюджетом муниципального района на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, направляются в районный фонд финансовой поддержки поселений.

Областной фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городского округа) (ФФПМР(ГО)) образуется в составе областного бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городского округа).

Размер областного ФФПМР(ГО) определяется из разницы в оценках суммарных расходных потребностей и доходных возможностей муниципальных районов (городского округа):

$\text{ФФПМР(ГО)} = \text{В} \times (\text{Р} - \text{ПД})$, где:

В – доля разницы оценок расходных потребностей и доходных возможностей бюджетов муниципальных районов (городского округа), которая будет покрываться из областного ФФПМР(ГО);

Р – суммарная оценка расходных потребностей на выполнение полномочий уровня муниципального района (городского округа);



ПД – суммарный прогноз доходов по всем видам местных и закрепленных налоговых и неналоговых доходов.

Областной ФФПМР(ГО) формируется за счет собственных доходов областного бюджета.

Право на получение дотаций из областного ФФПМР(ГО) имеют все муниципальные районы Новгородской области, у которых в отчетном году расчетные налоговые доходы местных бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) не превышали двукратного среднего уровня по муниципальным районам в расчете на одного жителя области.

Таким образом, в данных муниципальных районах, уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов.

Размер дотаций из областного ФФПМР(ГО) для муниципальных районов определяется в соответствии с методикой согласно приложению к областному закону.

Комитет финансов области до 15 августа текущего финансового года направляет в исполнительно-распорядительные органы муниципальных районов исходные данные для проведения расчетов распределения средств областного ФФПМР(ГО) на очередной финансовый год и до 1 сентября текущего финансового года производит сверку указанных исходных данных с исполнительно-распорядительными органами муниципальных районов в порядке, установленном комитетом финансов области.

Внесение изменений в исходные данные для проведения расчетов распределения дотаций из областного ФФПМР(ГО) на очередной финансовый год после 1 сентября текущего финансового года не допускается.

Ежегодно в областном законе об областном бюджете на очередной финансовый год утверждаются:

- объем областного ФФПМР(ГО);
- распределение дотаций из областного ФФПМР(ГО) между муниципальными районами;
- заменяющие дотации дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты муниципальных районов.

Областной фонд компенсаций образуется в составе областного бюджета в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Областной фонд компенсаций образуется за счет:

- 1) субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;
- 2) собственных доходов и источников финансирования дефицита областного бюджета в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти Новгородской области.

Субвенции из областного фонда компенсаций распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми областными законами.

В случаях и в порядке, предусмотренных областными законами и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Новгородской области, местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из областного бюджета.

Объем предоставления указанных средств (включая дотации из областного фонда обеспечения сбалансированности местных бюджетов) при утверждении областного закона об областном бюджете на очередной финансовый год не может превышать 10 процентов общего объема финансовой помощи местным бюджетам из областного бюджета.

Межбюджетные трансферты из местных бюджетов предоставляются в форме:

- 1) дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений, предоставляемых из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений;
- 2) субвенций, перечисляемых из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера;
- 3) средств, перечисляемых в федеральный бюджет или в областной бюджет в связи с погашением и (или) обслуживанием муниципального долга муниципального образования перед федеральными органами государственной власти или органами государственной власти Новгородской области и (или) исполнением иных обязательств органов местного самоуправления перед органами государственной власти.

В 2007 году утвержден объем областного фонда финансовой поддержки муници-

пальных районов на 2007 год в сумме 1320352,0 тыс. рублей.¹

Дотации из областного фонда финансовой поддержки поселений в 2007 году перечисляются в бюджет муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.

Объем областного фонда софинансирования социальных расходов на 2007 год утвержден в сумме 5336 тыс. рублей.

Средства областного фонда софинансирования социальных расходов направляются в виде субсидий на поддержку городских и сельских поселений.

Утверждено распределение субсидий из областного фонда софинансирования социальных расходов бюджетам муниципальных районов области в 2007 году на поддержку городских и сельских поселений согласно Приложению 2.

Администрация области вправе в пределах установленных средств, на основе отчетов органов местного самоуправления области перераспределять в течение года размеры указанных субвенций между бюджетами муниципальных районов и городского округа области, а также между видами целевых субвенций в соответствии с федеральными и областными законами о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Распределение субвенций бюджетам муниципальных районов и городского округа области, выделяемых из областного фонда компенсаций в 2007 году представлено в Приложении 3.

Анализ системы межбюджетных отношений показывает, что, несмотря на ее динамичное развитие, в механизме их функционирования имеются следующие недостатки

Во-первых, объем трансфертов составляет лишь небольшую часть в межбюджетных отношениях, не оптимизированы размеры отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты, которые составляют основные финансовые потоки.

Во-вторых, делается упор на дотационные формы регулирования межбюджетных отношений. Несовершенна законодательная база межбюджетных отношений. Нет взаимосвязи процесса определения трансфертов с проводимыми реформами, не сформулированы требования к межбюджетным отношениям в ходе проведения бюджетных реформ.

В-третьих, отсутствует механизм применения социальных стандартов и нормативов при расчете ФФМО.

В-четвертых, происходит принятие решений вышестоящими органами власти без определения источников финансирования. Отсутствуют стимулы для увеличения собственной доходной базы.

В-пятых, продолжает ослабевать собственная доходная база по вертикали бюджетной системы. Это приводит к увеличению размеров встречных финансовых потоков, а также расширению сферы межбюджетных отношений за счет увеличения регулирующих налогов. Анализ выравнивания бюджета Боровичского муниципального района за 2004-2006 гг.

В связи с реформированием местного самоуправления и межбюджетных отношений в 2004-2007 гг. безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, кроме бюджетов государственных внебюджетных фондов в бюджет Боровичского муниципального района постоянно растут. Так в 2006 году они составили 68,75% от доходной части бюджета.

Проанализируем плановый объем финансирования из областного бюджета (табл. 1).

Как видно из таблицы поддержка муниципального бюджета из бюджета области из года в год возрастает. В 2007 году по сравнению с 2004 годом она увеличилась на 2210%. В первую очередь это связано с расширением перечня субвенций муниципальному бюджету из областного бюджета. Но при этом уменьшается доля выделенных субсидий (на 98%). Значительно возрос размер выделенных субвенций (на 4226%) и размер дотаций (на 1780%).

¹ «Областной закон об областном бюджете на 2007 год». Принят Постановлением Новгородской областной Думы от 28.09.2006 № 1506-III ОД



Таблица 1

Анализ финансовой помощи из областного бюджета в 2004-2007 гг.

Год	2004, тыс. руб.	2005, тыс. руб.	откло- нение 2005/20 04, %	2006, тыс. руб.	откло- нение 2006/20 05, %	2007, тыс. руб.	откло- нение 2006/20 07, %	откло- нение 2004/20 07, %
	План	План		План		План		
Дотации	6945	102238	1372,11	171197	67,45	130571	-23,73	1780,07
Субвенции	22389	292988	1208,62	420242	43,43	968565	130,48	4226,08
Субсидии	18258	4407	-75,86	2732	-38,01	360	-86,82	-98,03
Всего	47592	399633	2504,8	594171	72,86	1099496	19,92	2210,26

На рисунке 1 представлены доли выделенной помощи из бюджета субъекта по видам.

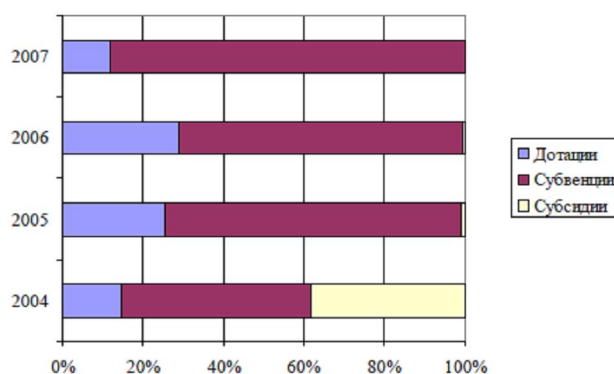


Рис 1. Виды выделенной помощи из областного бюджета в 2004-2007 гг.

Таблица 2.

Анализ доли финансовой помощи от общих доходов бюджета муниципального образования в 2004-2006 гг.

	2004		2005		2006	
	тыс. руб.	доля	тыс. руб.	доля	тыс. руб.	доля
1	2	3	4	5	6	7
Дотации от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	6945	14,59	102238	25,58	171197	28,81
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	22389	47,04	292988	73,31	420242	70,73
Субсидии от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	18258	38,36	4407	1,10	2732	0,46
Безвозмездные поступления	47592	100	399633	100	594171	100
Всего доходов	491642	9,68	719026	55,58	864201	68,75

Как следует из таблицы доля финансовой помощи в виде безвозмездных поступлений возрастает с 9,68% в 2004 году до 68,75% в 2006 году.

Бюджет Боровичского муниципального района на 2006 год формировался с учетом изменений законодательной базы, которая предполагает кардинальные перемены в

межбюджетных отношениях.

Следует сказать, что в 2006 году в связи с разграничением полномочий за счет собственных доходов формировалось только 55 % от общего объема бюджета.

Из 608,8 млн. руб. 276,2 млн. руб. или 45 % было запланировано получить из областного бюджета в виде субвенций на финансирование областных полномочий.

В результате проводимой работы с Администрацией области в течении года были дополнительно получены значительные средства на погашение задолженности по топливно – энергетическим ресурсам, приобретение оборудования для бюджетных учреждений, поддержку пассажирского автотранспортного предприятия и другие мероприятия.

В 2006 году было дополнительно получено 101 млн. руб., что позволило значительно снизить кредиторскую задолженность бюджетных учреждений, оздоровить финансовую ситуацию на предприятиях ЖКХ.

Основными источниками погашения дефицита муниципального бюджета являются трансферты. Таким образом, происходит вертикальное бюджетное регулирование в Боровичском муниципальном образовании.

Безвозмездные перечисления из областного бюджета поступают в виде фонда компенсации на реализацию областных и федеральных законов, дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, субвенции и субсидии.

В последние годы достаточно отчетливо просматривается тенденция концентрации налоговых доходов на федеральном уровне. В результате значительный объем расходных полномочий регионов не обеспечен доходными источниками, вследствие чего происходит разбалансировка бюджетов из-за диспропорций в соотношении доходного потенциала и расходных обязательств. Регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов.

Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы в последние годы значительно увеличилась. Регионы, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, теряют значительную часть налоговых источников, что ведет к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета. В результате большую часть перечислений из федерального бюджета в региональные составляет финансовая помощь.

Одним из основных принципов бюджетной системы Российской Федерации является принцип сбалансированности бюджетов, в соответствии с которым объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Сбалансированность местных бюджетов является важным условием осуществления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В связи с этим Министерство финансов Российской Федерации разработало Методические рекомендации по формированию Программы мероприятий, направленных на обеспечение сбалансированности местных бюджетов².

Принятые федеральные законы об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также поправки в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений создали законодательную базу, по-новому регулиующую финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.³

Задачи повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;

² Письмо Минфина России от 15.12.2006 № 06-04-08/01-161

³ Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации": Постатейный / Под ред. С.Е. Чаннова. М.: Ось-89, 2004

- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам Российской Федерации в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.

Принятый в 2007 году ФЗ №63 делает обязательным формирование федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов на трехлетний период. Для субъектов РФ и муниципалитетов предусмотрено право выбора – формировать бюджет на год или на три года, однако при этом становится обязательным формирование трехлетнего финансового плана. Принятые в Бюджетном кодексе поправки открывают новый этап развития бюджетной системы и межбюджетных отношений.

Трехлетний бюджет дает возможность бюджетополучателям заключать контракты на среднесрочную перспективу, уйти от порочной практики использования бюджетных средств в конце текущего года только для того, чтобы их израсходовать.

Кроме того, у бюджетополучателей появилась возможность более гибко и свободно использовать выделенные бюджетные средства, но вместе с тем повысилась их ответственность за результаты использования этих средств. Введены новые формы финансирования государственных (муниципальных) заданий и бюджетных учреждений. Бюджетные средства теперь выделяются на реально предоставленные государственные и муниципальные услуги. Это должно существенно повысить эффективность деятельности органов МСУ и бюджетных учреждений России.

Реализация мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна обеспечить завершение в целом процесса системного реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в России, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Целесообразно, на наш взгляд, при реформировании в межбюджетных отношениях:

- расходные потребности муниципальных бюджетов рассчитывать с учетом численности потребителей бюджетных услуг, а не с учетом имеющейся инфраструктурной сети;
- для определения размеров трансфертов доходы муниципальных бюджетов определять не на базе фактически собранных доходов прошлых лет, а на базе доходного потенциала соответствующих территорий.

Обеспечение сбалансированности бюджета каждого региона и муниципального образования явится основной предпосылкой для поддержания макроэкономической и финансовой стабильности, увеличения количества рабочих мест и повышения доходов населения, роста инвестиционной активности, создания условий для роста экономического потенциала территорий.

PERFECTION OF INTERBUDGET RELATIONS (FOR EXAMPLE OF THE NOVGOROD AREA)

The maintenance of equation of the budget of region and municipal formation(education) is a basis for maintenance of financial stability and growth of economic potential. The analysis of a situation with the inter-budget attitudes(relations) in the Novgorod area is given, the ways of financing of municipal formation(education) are submitted. The basic directions of reforming of the interbudget attitudes(relations) are considered.

S.A. KIRSANOV¹

*The St.-Petersburg Institute
of arts education*

Key words: financial resources, charge, budget deficiency, income, equation, indemnifications, taxes, municipal budget, grant, субвенции, grants, reforming, equation of the budgets