

**О.В. Михайлюк**

## **Актуальные проблемы межбюджетных отношений на региональном уровне**

Построение и совершенствование современной системы межбюджетных отношений в России осуществляется с 1999 г. Приоритетными федеральными нормативно-правовыми актами, реализуемыми в этой сфере, последовательно были Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг. [1], Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. [2], Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006-2008 гг. [3], а также ежегодные Бюджетные послания Президента РФ Федеральному собранию РФ о бюджетной политике.

Дальнейшее социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований, а также улучшение качества реализации интересов их населения, связаны с оптимизацией финансово-бюджетных отношений органов государственной власти и местного самоуправления.

В целях совершенствования формирования и расходования средств бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений в 2009-2011 гг. [4] Целью данной Концепции является повышение эффективности управления финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полную реализацию интересов граждан, с учетом объективных различий в их потребностях и особенностях социально-экономического развития регионов.

Долгое время взаимодействие государственных и местных органов власти по поводу формирования местных бюджетов складывалось в рамках бюджетного процесса субъекта Федерации. С 2006 г. вступили в действие новые положения Бюджетного кодекса, содержащие более детальные нормы по регулированию межбюджетных отношений в субъектах РФ. Вместе с тем, существует ряд актуальных проблем на региональном уровне, связанных с бюджетными взаимоотношениями органов государственной власти и местного самоуправления. Рассмотрим их подробнее.

В изменившихся условиях перераспределения финансовых полномочий снизилась роль стимулирующей функции межбюджетных

отношений. Об этом свидетельствует уменьшение относительной величины собственных средств в доходах местных бюджетов [5], причем сокращение уровня собственных доходов произошло преимущественно по налоговым источникам. Данная тенденция обуславливается новым порядком разграничения доходных источников, предусмотренным Бюджетным кодексом. За местными бюджетами закреплены только 2 местных налога (земельный и на имущество физических лиц), а возможности органов местного самоуправления по их регулированию весьма сомнительны. Предусмотренный Бюджетным кодексом состав регулирующих налогов также существенно ограничен. Федеральное законодательство по-прежнему делает упор на дотационные формы финансирования. В итоге межбюджетные трансферты являются основой взаимодействия региона и муниципальных образований.

Т.И. Барашева делает справедливый вывод о том, что трансфертный механизм на региональном уровне предназначен не для укрепления финансовой независимости местного самоуправления, а используется лишь для выравнивания бюджетной обеспеченности, ограничивая активность местных органов власти [5, с.20].

Региональные межбюджетные отношения связаны, прежде всего, с формированием доходов местных бюджетов. В условиях продолжающейся муниципальной реформы актуальным вопросом является формирование существенно различающихся доходов бюджетов муниципалитетов разных типов (городских округов, муниципальных районов, поселений).

*Бюджеты городских округов* в связи с высоким налоговым потенциалом, традиционно являются наиболее устойчивыми среди местных бюджетов и характеризуются низким уровнем дотационной зависимости. Их собственные доходы составляют в среднем 54% всех доходов, а доля дотаций в общей структуре доходов - 11%. Городские округа за счет собственных доходов в среднем обеспечивают финансирование 83% собственных расходных полномочий. Основные поступления по собственным доходам приходятся на налог на доходы физических лиц (47%), налог на совокупный доход (12%), земельный налог (8%), налог на прибыль организаций, поступивший в бюджеты городских округов в результате межбюджетного регулирования (4%). Неналоговые доходы составляют 25% собственных доходов [6].

Структура доходов *бюджетов муниципальных районов* характеризуется менее позитивно. Доля собственных доходов в них составляет менее 30%, доля дотаций – около 22%. За счет собственных доходов муниципальные районы обеспечивают только около 57% собственных расходных полномочий. Основной объем доходов бюджетов муниципальных районов (38%) приходится на субвенции, что связано с пере-

дачей на рассматриваемый уровень государственных полномочий и полномочий поселений [6].

В настоящее время передача части полномочий поселений на районный уровень имеет массовый характер. Так, в 2007 г. в 64 регионах в утвержденных бюджетах 11733 поселений (61,5 % от их общего количества) предусмотрены субвенции в размере 17,8 млрд. руб. для предоставления их бюджетам муниципальных районов в связи с передачей отдельных полномочий, т.е. 18,5% расходов по решению вопросов местного значения поселений осуществляется муниципальными районами [7].

В структуре собственных доходов муниципальных районов доминируют поступления от налога на доходы физических лиц (47%), от налога на прибыль (24 %), от налога на совокупный доход (8 %), от неналоговых доходов (12 %) [6, с.24].

*В бюджетах поселений* доля собственных доходов составляет 35%, что несколько больше, чем в муниципальных районах. Но при этом удельный вес дотаций в доходах поселений самый высокий – около 40 %. То есть за счет собственных доходов обеспечивается менее ½ расходных полномочий поселений. Собственные доходы поселений формируются в основном за счет налога на доходы физических лиц (42%), неналоговых доходов (32%), земельного налога (20%). Поступления по региональным налогам, переданным субъектами РФ поселковым бюджетам, составляют менее 1% собственных доходов [6, с.24].

Приведенные данные о структуре доходов бюджетов муниципалитетов разных типов позволяют сделать вывод о существующих финансовых диспропорциях на внутрирегиональном уровне. Городские округа, в условиях действующих принципов межбюджетных отношений, являются достаточно самостоятельными, а поселения и муниципальные районы на 65-70 % зависят от межбюджетных трансфертов; муниципальные районы к тому же перегружены делегированными полномочиями.

С формированием двухуровневой муниципальной системы актуальными стали вопросы финансовых взаимоотношений между бюджетами муниципальных районов и бюджетами поселений, расположенных в границах соответствующих районов.

Между названными типами муниципальных образований существует четкая законодательно установленная система финансовых потоков. «Сверху вниз», со стороны бюджета муниципального района в пользу бюджетов поселений, происходит установление нормативов отчислений от доходов бюджетов района; предоставляется финансовая помощь и субвенции в связи с передачей поселениям полномочий муниципального района. «Снизу вверх», из бюджетов поселений в бюд-

жет муниципального района, могут предоставляться субвенции в связи с передачей районам своих полномочий и на решение вопросов межмуниципального характера.

В этой связи существуют некоторые проблемы. Первая и наиболее очевидная вытекает из того, что между бюджетами муниципального района и поселений могут существовать как прямые, так и обратные финансовые потоки. Их одновременное существование приводит к появлению излишних встречных финансово-бюджетных потоков, для ликвидации которых необходимо внедрение специальных механизмов финансирования.

Следующая проблема связана с правом установления органом муниципального района нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов. При этом нормативы отчислений должны быть едиными для всех поселений муниципального района. Однако при установлении единых нормативов отчислений от налогов их начинают получать и «бедные», и «богатые» поселения. Такое решение можно считать оправданным только в случае, если уровень обеспеченности всех поселений низкий и равномерный.

Установление единого норматива бюджетам поселений или бюджетам муниципальных районов требует установления такого же норматива и бюджетам городских округов, поскольку по ст. 58 Бюджетного кодекса нормативы отчислений в бюджеты городских округов устанавливаются как сумма нормативов для поселений и муниципальных районов. Возможность устанавливать единые нормативы отчислений по налогам отдельно для городских округов, отдельно для муниципальных районов и отдельно для поселений, входящих в состав муниципальных районов, позволила бы более активно использовать данную технологию межбюджетного регулирования и передавать местным бюджетам больший объем средств по единым нормативам отчислений.

Предоставление финансовой помощи бюджетам поселений из бюджетов муниципальных районов является наиболее значимым финансовым потоком на межмуниципальном уровне. Финансовая помощь бюджетам поселений из бюджета муниципального района может предоставляться в форме дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений, иных дотаций, субсидий [8]. При этом необходимо помнить, что любая финансовая помощь может лишать органы местного самоуправления инициативы в наращивании собственного доходного потенциала, и использовать подобные механизмы следует с особой осторожностью.

О проблеме чрезмерного делегирования полномочий и соответствующих субвенций из бюджетов поселений в бюджеты муниципальных районов (на решение вопросов межмуниципального характера)

уже было сказано ранее. Ещё раз подчеркнем чрезмерность встречных финансовых потоков, возникающих при этом. В тех случаях, когда из бюджетов поселений бюджетам муниципальных районов предоставляются субвенции, в бюджетах поселений происходит объективное увеличение расходов на вопросы, не связанные с вопросами местного значения органов управления поселений. Поэтому в случае наличия такой особенности определение общего размера дотаций из бюджетов муниципальных районов в бюджеты поселений должно происходить с учётом необходимости выделения субвенций из бюджетов поселений [8, с.23-24].

Важным направлением в рамках оптимизации межбюджетных отношений является выстраивание отношений муниципальных бюджетов с региональным бюджетом. В Ставропольском крае правительство идет навстречу муниципалитетам, стремящимся снизить зависимость своих бюджетов от финансовой помощи региона. В частности, Законом № 55-кз «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае» местным бюджетам предоставлена возможность замены дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из краевого Фонда финансовой поддержки муниципальных районов на дополнительный (дифференцированный) норматив отчислений от налогов, зачисляемых в краевой бюджет. Тем самым снижается доля финансовой помощи в бюджетах муниципальных районов и увеличивается возможность воздействия на уровень собираемости собственных доходов в бюджет.

В 2005 г. всего 3 муниципальных района в крае заменили дотацию на дополнительные нормативы от налогов, в 2006 г. уже 17 муниципалитетов взяли дополнительный (дифференцированный) норматив по тому или иному налогу, в результате чего в местные бюджеты дополнительно поступило более 80 млн руб. В 2007 г. в данный процесс включились сельские поселения, в связи с чем количество муниципальных образований, заменивших дотацию на дополнительные нормативы от налогов, составило уже 106 [9].

Однако предусмотренное законодательством замещение дотаций дополнительными нормативами отчислений по регулирующим налогам станет реально возможным в масштабах всех субъектов РФ только при наличии достоверной статистической информации, а также данных о налогооблагаемых базах в разрезе поселений.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что большинство проблем в сфере межбюджетных отношений регионального уровня проистекает из высокой централизации финансовых полномочий. Для дальнейшего развития взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти в целях устойчивого развития территорий необходимо наделить местные органы действенными рычагами управления, расширив их налоговые полномочия.

Ни при каких условиях распределение региональных средств не может усилить заинтересованность местных властей в повышении собираемости налогов и в развитии экономики муниципальных образований. Исходя из этого, прежде всего, следует возродить механизм местного налогообложения.

В настоящее время объективно назрела необходимость пересмотра закрепленных за местными бюджетами доходных источников, перераспределения некоторых из них между местными бюджетами, совершенствования технологий межбюджетного регулирования с целью повышения уровня самодостаточности местных бюджетов, обеспечения равномерности поступлений их собственных доходов.

В целом основными задачами по совершенствованию межбюджетных отношений регионального уровня на ближайшие годы являются [4, с.11]:

- 1) продолжение работы по приведению расходных обязательств РФ и субъектов РФ в соответствие с разграничением полномочий;
- 2) формирование новых стимулов к увеличению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;
- 3) совершенствование механизмов предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Федерации и муниципальных образований;
- 4) формирование нового качества финансового менеджмента на всех уровнях управления региональными и муниципальными финансами.

Важным шагом по пути к решению межбюджетных проблем регионального уровня стала системная методологическая помощь регионам и муниципальным образованиям по совершенствованию управления бюджетным процессом. В частности, разработаны проекты типовых нормативных правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований по бюджетному процессу, методические рекомендации.

Действенным инструментом проведения ответственной межбюджетной политики являются субсидии на реформирование региональных и муниципальных финансов, предоставляемые на конкурсной основе бюджетам субъектов Федерации и местным бюджетам в целях активизации деятельности по финансовому оздоровлению, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса.

### ***Библиографический список***

1. О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 гг. Постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 1998. – 10.08. - № 32. - Ст. 3905.

2. О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 20.08. - № 34. - Ст. 3503.
3. О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 гг. и плане мероприятий по ее реализации. Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2006. - 10.04. - № 15. - Ст. 1640.
4. *Юрин, А.В.* О концепции повышения эффективности межбюджетных отношений в 2009-2011 гг. [Текст] / А.В. Юрин // Финансы. – 2008. – № 6. – С. 9.
5. *Барашева, Т.И.* Управление бюджетными доходами на субрегиональном уровне [Текст] / Т.И. Барашев // Финансы. – 2007. – № 11. – С. 19.
6. *Завьялов, Д.Ю.* Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений [Текст] / Д.Ю. Завьялов // Финансы. – 2007. – № 3. – С. 23.
7. *Литягин, Н.Н.* Финансовые проблемы местного самоуправления [Текст] / Н.Н. Литягин // Финансы. – 2008. – № 2. – С. 27.
8. *Александров, А.В.* Особенности управления финансовыми потоками на межмуниципальном уровне [Текст] / А.В. Александров // Финансы. – 2007. - № 7. – С.21-23.
9. *Захарченко, А.А.* Реорганизация местного самоуправления и реформирование муниципальных финансов [Текст] / А.А. Захарченко // Финансы. – 2008. – № 3. – С. 27.