

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)

© 2011 О.В. Конева*

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетное планирование, бюджетная реформа, местный бюджет, межбюджетные трансферты, муниципальные учреждения.

Рассматриваются сущность, роль системы бюджетных отношений в муниципальных образованиях Самарской области. Анализируются особенности управления муниципальными финансами в условиях бюджетной реформы.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основной целью местного самоуправления является решение вопросов местного значения. При этом вопросы местного значения включают в себя такие важные сферы жизнедеятельности населения, как жилищно-коммунальное хозяйство, дорожная деятельность, культура, образование, спорт и др.

Экономической основой реализации вопросов местного значения служат муниципальное имущество, имущественные права муниципального образования и средства местных бюджетов.

Объем финансового обеспечения решения вопросов местного значения определяется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с планируемыми доходными поступлениями и принятыми расходными обязательствами.

Следовательно, от качества бюджетного и налогового планирования зависит не только обеспеченность расходных полномочий местных бюджетов финансовыми ресурсами, но и эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Бюджетная реформа 2000-х гг. упорядочила систему доходных источников бюджетов различных уровней. Главным преобразованием стало законодательное закрепление определенных видов доходов за определенным уровнем бюджета.

В результате проведения бюджетной реформы и реформы местного самоуправления

произошел рост доли местных бюджетов в налоговых и неналоговых доходах консолидированного бюджета Самарской области (с 25,8% в 2006 г. до 30,3% в 2010 г.¹).

При этом практика показывает, что налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов недостаточно для качественного решения вопросов местного значения, поэтому в соответствии с Законом Самарской области от 28 декабря 2005 г. № 235-ГД «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Самарской области» на территории Самарской области осуществляется межбюджетное регулирование.

Формы внутрирегиональных межбюджетных отношений включают в себя:

- ♦ установление единых нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, зачисляемых в областной бюджет;

- ♦ предоставление местным бюджетам из областного бюджета межбюджетных трансфертов в форме дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов (в том числе за счет средств федерального бюджета);

- ♦ изъятие из бюджетов городских округов и поселений «сверхдоходов» с целью их дальнейшего перераспределения между бюджетами менее обеспеченных в части налоговых и неналоговых доходов муниципальных образований;

- ♦ предоставление местным бюджетам из областного бюджета бюджетных кредитов.

В Самарской области иные межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов, до-

* Конева Ольга Владимировна, аспирант Самарского государственного экономического университета.
E-mail: olga200288@mail.ru.

таций на стимулирование повышения качества управления муниципальными финансами и дотаций (грантов) на поощрение достижения наилучших показателей деятельности органов местного самоуправления.

В результате 33% собственных доходов местных бюджетов в Самарской области на 2010 г. сформировано за счет финансовой помощи из областного бюджета.

Анализ исполнения бюджетов поселений показал, что это наиболее высокодотационный вид бюджетов. Так, в 2008 г. величина налоговых и неналоговых доходов бюджетов поселений составила лишь 50% от объема перечисленных дотаций из вышестоящих бюджетов. При этом качество администрирования собственных налоговых и неналоговых доходов бюджетов поселений ежегодно улучшается, в результате чего уже в 2009 г. объем полученных налоговых и неналоговых доходов на 74% превысил объем дотаций из вышестоящих бюджетов.

Высокая доля финансовой помощи из областного бюджета не только делает местный бюджет зависимым от объемов межбюджетных трансфертов, предусмотренных в областном бюджете, но и существенно ограничивает самостоятельность органов местного самоуправления по управлению муниципальными финансами.

Во-первых, субсидии местным бюджетам, которые в Самарской области занимают наибольшую долю в объеме финансовой помощи, предоставляемой из областного бюджета, должны использоваться строго в соответствии с целевым назначением, установленным при предоставлении данной формы межбюджетных трансфертов.

Необходимо отметить, что главный распорядитель средств областного бюджета при предоставлении субсидии устанавливает максимальную долю участия средств областного бюджета в расходном обязательстве муниципального образования. Необходимость обеспечения софинансирования за счет средств местного бюджета, таким образом, устанавливает целевое назначение и для средств местного бюджета.

В данном случае приоритетность расходования бюджетных средств фактически определяется на государственном уровне, бюджетная политика муниципального образова-

ния ориентирована на те направления, которые субсидируются государством.

Во-вторых, в соответствии со статьей 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации муниципальные образования с высокой долей межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) в общем объеме собственных доходов местного бюджета обязаны соблюдать ограничения, установленные данной статьей, например, нормативы формирования расходов на содержание органов местного самоуправления.

Несоблюдение органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов, определенных бюджетным законодательством Российской Федерации, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации влечет право финансового органа субъекта Российской Федерации приостановить (сократить) предоставление межбюджетных трансфертов бюджету соответствующего муниципального образования до устранения нарушения.

Таким образом, самостоятельность бюджетной политики на местном уровне в значительной степени зависит от доли финансовой помощи из областного бюджета в доходах местного бюджета.

Одним из важных аспектов бюджетных отношений на местном уровне является привлечение и погашение муниципальных заимствований.

В рамках антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009-2012 гг. приостановлено действие ограничения размера государственного (муниципального) долга и дефицита бюджета в части бюджетных кредитов.

В результате, основная часть муниципального долга (55% долга муниципальных районов Самарской области на 1 января 2011 г.) сформирована за счет бюджетных кредитов из регионального бюджета.

Безусловно, бюджетные кредиты являются наиболее доступным и дешевым источником заемных средств для местных бюджетов, что позволило существенно сократить негативные последствия мирового финансово-экономического кризиса на муниципальном уровне.

Однако практика показывает, что неограниченное привлечение бюджетных кредитов

местными бюджетами приводит к наращиванию расходов, источник финансирования которых по окончании 2012 г. станет недопустимым.

Таким образом, долговая политика местных бюджетов должна стать более сбалансированной. Для этого органам местного самоуправления необходимо провести оптимизацию расходных обязательств на основе четких критериев их необходимости и достаточности для решения приоритетных на муниципальном уровне задач, а также сократить размер неэффективных бюджетных расходов.

Методика оценки эффективности бюджетных расходов в различных отраслях экономики (в том числе в сфере управления) определена в методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. № 322 "О мерах по реализации указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации".

Расчет размера неэффективных расходов согласно данной методике применительно к местным бюджетам показывает наличие скрытых резервов сокращения отдельных направлений расходов в каждом конкретном муниципальном образовании в сравнении с другими муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации.

Например, наличие неэффективных расходов на содержание органов местного самоуправления говорит о неэффективности хода реализации институциональных реформ на соответствующей территории.

Решить проблему повышения эффективности бюджетных расходов позволяет метод программно-целевого планирования бюджета, который в настоящее время на муниципальном уровне применяется достаточно ограниченно. Например, выборочный анализ местных бюджетов Самарской области показал, что в среднем около 10% расходов местных бюджетов сформировано в рамках долгосрочных и ведомственных целевых программ.

Переход на программно-целевой бюджет позволит увязать стратегическое и бюджет-

ное планирование и, в результате, повысить качество проводимой бюджетной политики.

Одним из основных направлений повышения эффективности управления муниципальными финансами является реформирование сети бюджетных учреждений.

Бюджетные учреждения взаимодействуют непосредственно с конечными потребителями бюджетных услуг. Следовательно, реформирование сети муниципальных бюджетных учреждений должно осуществить главную цель бюджетной реформы России - обеспечение общества государственными и муниципальными услугами высокого качества.

В настоящее время процесс реформирования сети бюджетных учреждений в России находится на начальном этапе реализации. При этом большая часть бюджетных учреждений создана именно на региональном и муниципальном уровнях. Так, на 1 апреля 2009 г. на федеральном уровне функционировало 25 287 учреждений, в то время как на региональном и муниципальном - 302 660 учреждений².

Преобразование муниципальных бюджетных учреждений приведет к изменению системы их финансирования. На сметном финансировании остаются только казенные учреждения, обеспечивающие реализацию предусмотренных законодательством Российской Федерации органов местного самоуправления. Бюджетные и автономные учреждения полностью переходят в состав рыночных структур и наряду с иными юридическими лицами на конкурентной основе претендуют на получение муниципального задания на оказание услуг.

Поскольку базовым условием повышения эффективности деятельности публично-правовых образований Российской Федерации является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации³, необходимо особо отметить проблему повышения ликвидности местных бюджетов.

Анализ остатков на счетах местных бюджетов Самарской области показывает, что в отдельных муниципальных образованиях размер остатков, не имеющих целевого назначения, не превышает 50% от среднемесячных расходов местных бюджетов. В данном случае велика вероятность возникновения

кассового разрыва при исполнении местного бюджета.

В соответствии с принципом финансовой безопасности низкий уровень собственных остатков средств следует рассматривать как фактор, оказывающий негативное влияние на возможности исполнения расходной части бюджета.

Напротив, наличие остатков средств на счете бюджета хотя бы в размере средних ежемесячных расходов позволит проводить органам местного самоуправления более взвешенную бюджетную политику.

Следовательно, уровень собственных остатков средств на счете бюджета может стать одним из измерителей величины бюджетных рисков.

В настоящее время в бюджетном законодательстве Российской Федерации не закреплено такое понятие, как “бюджетный риск”, муниципальные образования не проводят оценку такого риска, а ограничиваются проведением социально-экономического и финансового анализа, в то время как в ходе оценки рисков бюджета определяется вероятность их появления, а также дается количественная и качественная оценка их влияния. При этом местные бюджеты могут иметь особые виды рисков в зависимости от специфики территории (приграничное положение, особая экономическая зона, закрытое административно-территориальное образование и др.). Бюджетные риски должны учитываться при составлении проектов бюджетов.

Таким образом, основными направлениями совершенствования бюджетных отношений на муниципальном уровне в России являются:

♦ обеспечение долгосрочной устойчивости и стабильности местных бюджетов;

♦ повышение уровня финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения;

♦ повышение качества бюджетного планирования и эффективности бюджетных расходов на основе программно-целевого метода;

♦ совершенствование системы предоставления муниципальных услуг;

♦ обеспечение прозрачности бюджетного процесса.

Данные направления должны реализовываться на основе объективных критериев, четко определенных и непротиворечивых показателей, методиках расчета конечного результата.

Мировой опыт совершенствования муниципальных финансов показывает, что бюджетная реформа, в основе которой лежат децентрализация управления общественными финансами и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, как правило, сопровождается реформой местного самоуправления, т.е. фактически эффективность управления местными финансами напрямую увязывается с эффективностью работы органов местного самоуправления. Основой этих реформ является четкое разграничение полномочий между центром и территориями, которое позволяет упорядочить финансовые потоки и укрепить финансовую базу всех уровней бюджетной системы.

¹ Здесь и далее по данным министерства управления финансами Самарской области.

² Саакян Т. Бюджетные учреждения: ожидания реформы // Бюджет. 2010. № 2.

³ Об утверждении Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период 2012 года: распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р.

Поступила в редакцию 17.03.2011 г.