

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ВЫРАВНИВАНИЮ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ПОСЕЛЕНИЙ

Предметом исследования в представленной статье являются современные подходы к выравниванию бюджетной обеспеченности поселений, которые реализуются в субъектах Российской Федерации. Автором рассмотрены «классические» способы выравнивания бюджетной обеспеченности поселений, предусмотренные БК РФ, а также новые механизмы выравнивания, разработанные и реализуемые в регионах в рамках действующего бюджетного законодательства. Также названы основные трудности в части распределения условно нецелевой финансовой помощи между поселениями. Приведен и описан действующий механизм выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в Иркутской области.

Ключевые слова: муниципальные образования, местный бюджет, межбюджетные трансферты, дотации, бюджетная обеспеченность.

Одним из основных направлений современной бюджетной политики является совершенствование межбюджетных отношений [8; 9; 10]. Как пишет Н. А. Чернышова, в течение последних 15 лет на практике происходила постоянная трансформация приоритетов региональной политики, межбюджетных отношений, изменение наименований межбюджетных трансфертов, их объемов и условий предоставления из соответствующих бюджетов [7, с. 49].

В своей статье Ю. А. Колесников справедливо отмечает, что межбюджетные отношения – одна из основных возможностей урегулирования последствий неравенства, которое складывается в федеративном государстве как следствие естественной асимметрии субъектов федерации [5, с. 341].

Основными причинами такого неравенства автор называет различия в природно-климатических условиях, характере осуществляемой предпринимательской деятельности, наличие (отсутствие) природных ресурсов, географическое положение субъекта федерации, имеющее влияние на его экономические связи с соседними регионами [5, с. 341].

Здесь следует отметить, что указанная Ю. А. Колесниковым дифференциация характерна не только среди различных субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ), но и среди муниципальных образований, входящих в состав одного субъекта РФ. Одним из ярких примеров является Иркутская область.

Так, выравнивание бюджетной обеспеченности поселений достигается за счет перераспределения финансовых средств путем закрепления налоговых доходов за соответствующим бюджетом либо посредством предоставления межбюджетных трансфертов.

* Бадмаева Елена Цыреновна – магистрант, кафедра финансов и финансовых институтов, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, elena.badmaeva.95@mail.ru.

В соответствии со ст. 135 БК РФ из бюджета субъекта РФ бюджетам поселений предусмотрено предоставление условно нецелевой финансовой помощи в виде дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, субсидий, а также иных межбюджетных трансфертов [1].

Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений реализуется, в первую очередь, за счет предоставления дотаций на выравнивание из регионального фонда финансовой поддержки поселений. Методикой распределения указанной финансовой помощи должен быть установлен критерий выравнивания, который дает муниципальному образованию право на ее получение.

Законом субъекта РФ дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности может быть заменена полностью или частично дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Однако закрепление единых нормативов, как правило, приводит к существенным различиям в бюджетной обеспеченности муниципальных образований ввиду неравномерности распределения налоговой базы.

Предоставление дотаций на выравнивание Т. Е. Кочесокова считает дополнительным методом бюджетного регулирования. По ее мнению, с помощью данного инструмента можно добиться более равномерного распределения средств между муниципалитетами [6, с. 24].

Субъекты РФ в соответствии с п. 5 ст. 137 БК РФ вправе делегировать собственные полномочия по расчету и предоставлению дотаций на выравнивание поселениям органам власти муниципальных районов, путем наделения последних полномочиями по расчету и предоставлению дотаций бюджетам городских, сельских поселений за счет средств бюджетов субъектов РФ.

В большинстве регионов применяется именно такой способ выравнивания бюджетной обеспеченности поселений. Субвенции, предоставляемые из регионального бюджета, включаются в объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района и распределяются органами власти муниципальных районов между поселениями по методике, установленной законом субъекта РФ исходя из численности населения поселений.

Так, во всех субъектах Сибирского федерального округа за исключением Иркутской области полномочия по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений переданы на уровень муниципальных районов законом о наделении соответствующими полномочиями за счет субвенций, предоставляемых из регионального бюджета.

Для Иркутской области указанный механизм распределения неприменим, так как на территории области законом Иркутской области [2] за поселениями (на сегодняшний день это 416 городских и сельских поселений) каждого района закреплен свой уникальный перечень вопросов местного значения, который напрямую влияет на объем их расходных обязательств. Также есть большое количество поселений с численностью населения менее 1 тыс. человек (на сегодняшний день это 196 поселений), низким налоговым потенциалом, различными районными коэффициентами и северными надбавками, протяженностью автомобильных дорог и т. д.

В Иркутской области до 2017 г. в целях выравнивания бюджетной обеспеченности поселений условно нецелевая финансовая помощь предоставлялась поселениям напрямую из областного бюджета (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, субсидии на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований Иркутской области и иных межбюджетных трансфертов на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов).

Законом Иркутской области [3] были внесены изменения в порядок определения районного фонда финансовой поддержки поселений Иркутской области, а именно предусмотрено предоставление субсидий из областного бюджета на его формирование. Указанная практика применяется и в других субъектах РФ: Мурманской области, Ханты-Мансийском автономном округе, Ставропольском крае.



*Дотация на выравнивание поселений из областного бюджета предоставляется до достижения критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений согласно п. 3 ст. 137 БК РФ

Рис. 1. Изменение механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений Иркутской области

Изменение схемы выравнивания поселений (см. рис. 1), начиная с 2017 г., представляет собой предоставление из бюджета Иркутской области бюджетам поселений дотаций на выравнивание до уровня, определенного п. 3 ст. 137 БК РФ – до критериев выравнивания финансовых возможностей городских поселений, сельских поселений по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

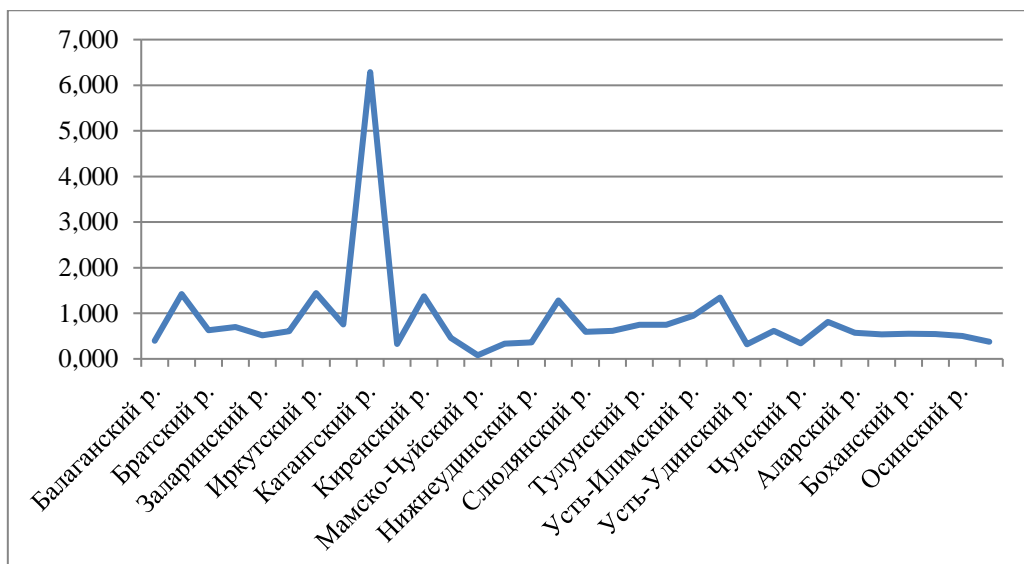


Рис. 2. Средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений Иркутской области до выравнивания

Исходя из представленного графика (см. рис. 2) видно, что даже при сравнении средних величин расчетной бюджетной обеспеченности поселений среди муниципальных районов наблюдается большая диспропорция.

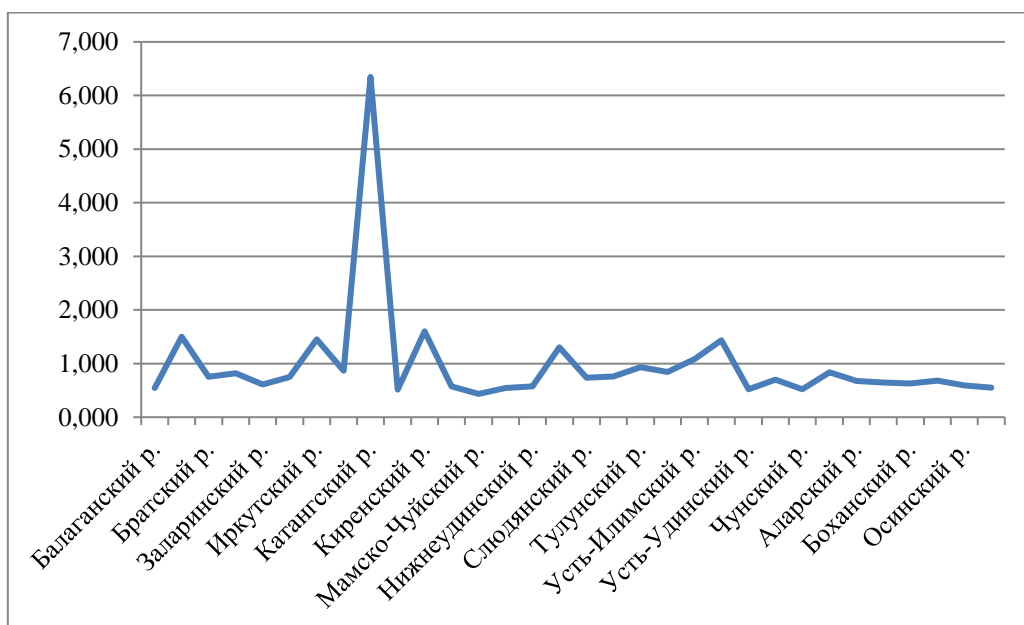


Рис. 3. Средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений Иркутской области после выравнивания

На втором графике (см. рис. 3) мы видим, что за счет предоставления дотаций на выравнивание из областного бюджета происходит сокращение разрыва между низко обеспеченными и высоко обеспеченными территориями. Таким образом, можно сделать вывод, что дотации на выравнивание, предоставляемые из областного бюджета «сглаживают» общие диспропорции бюджетной обеспеченности поселений внутри области.

Другая часть средств, предназначенная для поселений, предоставляется муниципальным районам в форме субсидии на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений Иркутской области, входящих в состав муниципального района Иркутской области, которые затем предоставляют поселениям их в виде дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Так, муниципальные районы по методике, утвержденной законом Иркутской области [4], применяя различные поправочные и весовые коэффициенты, учитывающие географические, социальные, экономические и иные особенности поселений осуществляют качественное распределение средств между поселениями.

Из вышеприведенной схемы (см. рис. 1) видно, что поселениям Иркутской области, за счет средств областного бюджета предоставляется только нецелевая финансовая помощь в виде дотаций на выравнивание напрямую из областного бюджета и дотаций на выравнивание из районного фонда финансовой поддержки поселений за счет средств субсидии из областного бюджета.

Законом Иркутской области [4] утвержден Порядок определения объемов районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района. В соответствии с Порядком муниципальные районы должны обеспечить софинансирование средств субсидии в размере не менее 1 % от объема субсидии, предоставляемой из областного бюджета.

Общий объем финансовой помощи поселениям в 2017 г. за счет средств субсидии составил 2 250 млн р., в 2018 г. с учетом уточнения областного бюджета 2 487 млн р.

Таким образом, мы пришли к выводу, что изменение механизма выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в Иркутской области – это большой шаг вперед в совершенствовании межбюджетных отношений, поскольку распределение средств осуществляется качественнее. Органы власти муниципальных районов, зная и понимая особенности каждого поселения, входящего в их состав, находясь в непосредственной близости к бюджетам первого уровня, могут обеспечить их сбалансированность.

Применение такого способа выравнивания бюджетной обеспеченности поселений актуально для тех регионов, которые имеют большую протяженность с севера на юг, где происходит резкое колебание численности населения (например, основная часть населения сосредоточена в центральной части), и, как следствие, неравномерное распределение налоговой базы.

В целом, современная практика выравнивания бюджетной обеспеченности поселений в Российской Федерации, несомненно, трансформируется, модернизируется и ищет новые пути для обеспечения сбалансированности бюджетов муниципальных образований для решения ими вопросов местного значения.

Список использованной литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Рос. газ. – 1998. – 12 авг.

2. О закреплении за сельскими поселениями Иркутской области вопросов местного значения : закон Иркут. обл. от 03.11.2016 г. № 96-ОЗ.
3. О внесении изменений в отдельные законы Иркутской области : закон Иркут. обл. от 16.12.2016 г. № 112-ОЗ.
4. О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений доходов в местные бюджеты : закон Иркут. обл. от 22.10.2013 г. № 74-ОЗ.
5. Колесников Ю. А. Финансово-правовой статус субъектов расходных обязательств и механизм управления бюджетными ресурсами / Ю. А. Колесников // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 340–347.
6. Кочесокова Т. Е. Выравнивание бюджетной обеспеченности местных бюджетов / Т. Е. Кочесокова // Научный журнал КубГАУ. – 2010. – № 59 (05). – С. 23–31.
7. Чернышова Н. А. Тенденции и региональные приоритеты предоставления межбюджетных трансфертов в последнее десятилетие / Н. А. Чернышова // Общественные финансы. – 2016. – № 2 (33). – С. 48–72.
8. Суходолов А. П. Уклонение от уплаты налогов и обязательных платежей в Пенсионный фонд России: мотивация совершения преступлений / А. П. Суходолов, Д. Ю. Федотов // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2015. – Т. 9, № 1. – С. 111–119.
9. Огородников А. П. Становление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в системе исполнительных органов власти / А. П. Огородников // Историко-экономические исследования. – 2018. – Т. 19, № 2. – С. 267–282. – DOI: 10.17150/2308-2588.2018.19(2).267-282.
10. Капогузов Е. А. Роль кейнсианских идей в эволюции парадигм государственного управления / Е. А. Капогузов // Историко-экономические исследования. – 2017. – Т. 18, № 2. – С. 244–256. – DOI: 10.17150/2308-2588.2017.18(2).244-256.