

Проблемой финансирования ЖКХ является также недоплата по предоставляемым населению льготам, по которым порядок возмещения не определен. К примеру, в 2002 г. это были закон №5142-1 от 09.07.93 г. «О донорстве крови», закон РФ № 168-ФЗ от 17.11.1995 г. «О Прокуратуре» и ряд других нормативно-правовых актов. То, что не доплатили льготники предприятиям ЖКХ, должно компенсироваться федеральным бюджетом.

Другая проблема финансирования ЖКХ состоит в том, что при подготовке бюджета на предстоящий год учитывается прогнозируемый уровень инфляции на расходы по коммунальным услугам. Бюджет муниципального образования утверждается городской Думой. Однако в процессе исполнения бюджета, как правило, происходит увеличение тарифов на топливно-энергетические ресурсы, не предусматриваемое бюджетом. Как следствие, повышается себестоимость коммунальных услуг. Непредвиденные расходы ложатся на муниципальный бюджет. Такая ситуация недопустима. Предстоящее повышение цен на энергоносители должно быть заранее заложено в бюджет муниципального образования.

Таким образом, проблемы финансирования ЖКХ муниципального образования могут быть решены согласованными действиями ветвей власти всех уровней на пути дальнейшего реформирования структуры управления жилищно-коммунальной сферы.

А.В. Кострова

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ И Г. ТАГАНРОГА)

Первичным моментом организации системы межбюджетных отношений является вопрос распределения расходных обязательств между уровнями государственной власти, а следовательно – и бюджетной системы. Экономическая теория практически не дает рекомендаций по распределению расходных обязательств. Предполагается, что та или иная государственная услуга должна обеспечиваться уровнем государственной власти, наиболее близко представляющим сообщество людей, которое оказывается в выигрыше от оказания этой услуги. С этой точки зрения, например, оправданным является финансирование местных благ из муниципального бюджета, а государственных услуг – из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ.

Проблемы межбюджетных отношений – взаимоотношений бюджетов субъектов Российской Федерации с бюджетами муниципальных образований сегодня очень актуальны. Рассмотрим их на примере взаимоотношений бюджета Ростовской области и бюджета города Таганрога. Начиная с 2000 года, на территории Ростовской области законодательно утверждается методика определения межбюджетных отношений, основанная на Бюджетном Кодексе РФ, Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ. Согласно данной методике, муниципальным образованиям Ростовской области определяется объем средств бюджетного регулирования для выравнивания уровня их бюджетной обеспеченности, оказания финансовой помощи для финансирования целевых расходов и иных целей. Средства бюджетного регулирования для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований включают:

- отчисления бюджетам муниципальных образований от регулирующих доходов на долговременной основе;

- дополнительные ежегодные отчисления бюджетам муниципальных образований от регулирующих доходов, сверх переданных им отчислений на долговременной основе;
- дотации бюджетам муниципальных образований на выравнивание уровня их бюджетной обеспеченности.

Распределение средств бюджетного регулирования по муниципальным образованиям производится в три этапа в следующей последовательности:

- 1) передача из областного бюджета бюджетам муниципальных образований отчислений от регулирующих доходов на долговременной основе;
- 2) дополнительная передача из областного бюджета бюджетам муниципальных образований ежегодных отчислений от регулирующих доходов, сверх переданных им отчислений на долговременной основе;
- 3) передача из областного бюджета бюджетам муниципальных образований дотаций на выравнивание уровня их бюджетной обеспеченности.

Передача бюджету муниципального образования ежегодных отчислений от регулирующих доходов, дотации на выравнивания уровня бюджетной обеспеченности производится в случаях, если переданных на предыдущих этапах средств бюджетного регулирования недостаточно для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципального образования до среднеобластного уровня.

По нашему городу распределение средств бюджетного регулирования производится в два этапа (1) и (2).

Согласно вышеназванной Методике определяется порядок исчисления обязательных текущих расходов местных (бюджетов муниципальных образований) и областного бюджетов, в том числе для учета объемов финансовой помощи (дотации) бюджетам муниципальных образований из областного бюджета и размеров отчислений от регулирующих налогов. Суммарные расходы бюджетов муниципальных образований и областного бюджета на 2003 год рассчитываются как сумма расходов по соответствующим отраслям и видам расходов.

В этом году объем доходов, определенный г. Таганрогу, не покрыл в полном объеме все суммарные текущие (нормативные) расходы бюджета города, несбалансированность бюджета составила 47,5 млн. руб. (доходы – 743,6 млн. руб., расходы – 791,1 млн. руб.). При расчетах налоговых и неналоговых доходов в соответствии с методикой были учтены все составляющие факторы, влияющие на объем каждого доходного источника (15 % недоимки, суммы по реструктуризации, поступления от филиалов, темп роста и другие), остальные 85 % недоимки (27,2 млн. руб.), в случае ее взыскания, будут направлены на погашение кредиторской задолженности бюджета города, размер которой на 1.01.2003 г. составил 155 млн. руб. Таким образом, все доходы, полученные сверх запланированных, будут направлены на покрытие текущих расходов, а не на статьи развития города – капитальный ремонт нежилых муниципального фонда, капитальное строительство, приобретение оборудования и т.д. Не мешало бы при расчете нормативов в методике определения межбюджетных отношений для городов-доноров, к которым относится и наш город (динамика поступлений доходов, собираемых на территории г. Таганрога, во все уровни бюджетов приведена ниже), ввести повышающие коэффициенты, дополнительно 2–5 % от нормативов, в зависимости от вклада города в областной бюджет. Ведь средств, определяемых базовыми показателями (средних для всех городов) по той или иной отрасли народного хозяйства, всегда недостаточно. Например, в этом году на капитальный ремонт жилого фон-

да и благоустройство города запланировано всего 30 % от потребности. Из года в год нет средств для ремонта дорог, озеленения улиц, строительства социально значимых объектов.

Кроме того, за счет дополнительно полученных таким образом средств можно было бы не только поддерживать, но и развивать город, и как следствие, увеличивать доходную часть бюджета (развитие инвестиционной политики – создание рабочих мест на предприятиях города и т.д.)

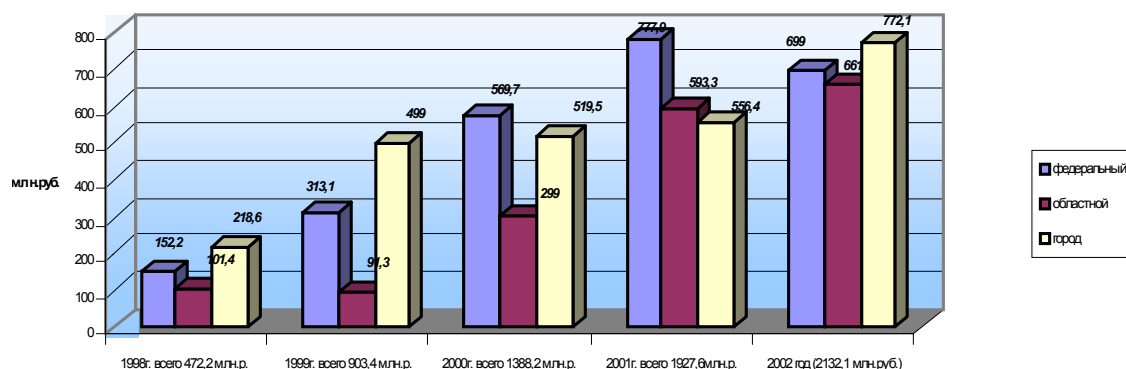


Рис. 1. Динамика поступления доходов по г. Таганрогу во все уровни бюджетов БСРФ за период 1998–2002 гг.

Налоговая база муниципального образования должна быть стабильной, а именно:

- налог на доходы физических лиц, который с 2002 г. в полном объеме зачисляется в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации, полностью передать в местный бюджет в качестве наиболее стабильного доходного источника;
- зачислять в бюджет города в полном объеме налоги, напрямую связанные с благосостоянием населения, его предпринимательской и трудовой активностью, усилиями муниципальных органов власти; налог с продаж, налоги на совокупный доход, а также транспортный налог, который введен на территории Ростовской области с 01.01.2003 г., поскольку расходные полномочия, предусмотренные в Программе развития бюджетного Федерализма в Российской Федерации, предусматривают финансирование дорожного хозяйства из местных бюджетов;
- налог на имущество предприятий, аналогично налогу на имущество физических лиц и земельному налогу, должен иметь статус местного налога и полностью зачисляться в местные бюджеты. В пользу закрепления имущественных налогов за местным уровнем власти говорят такие факторы, как стабильность поступления, низкая мобильность налоговой базы и экономическая эффективность. Поскольку предприятия используют местную инфраструктуру (дороги, коммунальные услуги), логично закрепить налоги, поступающие от их имущества, за местными бюджетами.

В настоящее время в системе межбюджетных отношений доминируют регулирующие налоги (в бюджете по г. Таганрогу – 56,8 %), в то время как доля закрепленных за муниципальными образованиями налоговых поступлений ниже – 43,2 %.

Такое состояние бюджетного регулирования лишает муниципальные образования возможности планирования даже на краткосрочную перспективу и уж тем более реализации долгосрочных программ комплексного развития.

Межбюджетные отношения между различными уровнями власти: Федеральным центром – регионом – муниципальным образованием, –

сегодня строятся по принципу перекалывания ответственности сверху вниз: Центр изымает средства (большую их часть) у регионов, те – у муниципалитетов. Соответственно, доходы уходят вверх, в Москву, а расходы остаются здесь у нас, внизу. Так дальше продолжаться не может. Необходимо закрепление на постоянной основе тех налогов, которые формируют региональные и местные бюджеты. Тогда появится возможность достаточно далекого перспективного планирования, принятия долгосрочных программ развития регионов, причем, многопрофильных программ. Пока на сегодняшний день мы не можем принять программу действий даже на 2003 год, поскольку отсутствуют те постоянные правила игры, которые должны существовать в бюджетном федерализме. В результате в этом году ряд программ, принятых городской Думой, финансируется не в полном объеме (приложение 7 к решению городской Думы "О бюджете г. Таганрога на 2003 год").

Закрепление налогов и отчислений от них, на наш взгляд, должно производиться на постоянной (долговременной) основе. В отношении местных бюджетов такое закрепление оговаривается в ст. 7 ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации", однако в настоящее время возникла необходимость увеличения этих нормативов и совершенствование механизма их установления.

При положительном решении вопроса зачисления земельного налога в полном объеме в местные бюджеты, аналогично необходимо решить вопрос по зачислению 100 % арендной платы за землю в местный бюджет.

Предлагаемые меры позволят:

- определить устойчивость налоговой базы и повысить заинтересованность на местах в ее увеличении;
- дать возможность более качественно прогнозировать свои доходы на будущие периоды, а это значит, в свою очередь, более точно исполнять бюджет;
- приблизить нас к концепции бюджетного федерализма, наделить конкретные органы власти устойчивыми доходами и повысить их ответственность;
- местным властям направить свои усилия на поддержку экономического роста и структурных реформ, улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, проведение рациональной и ответственной налогово-бюджетной политики.

Хотелось бы остановиться еще на одной проблеме межбюджетных отношений – это «нефинансируемые мандаты». Согласно статье 4 Федерального Закона "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" от 10 сентября 1997 г. при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации им одновременно **передаются финансовые ресурсы**, необходимые для осуществления этих полномочий. Расходы местных бюджетов, возникшие в результате решений, принятых органами государственной власти Российской Федерации или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими указанные решения.

Но денежных средств, которые выделяются нашему городу из вышестоящих бюджетов на реализацию федеральных нормативно-правовых актов, недостаточно. Так, по Федеральным Законам "О социальной защите инвалидов в РФ", "О ветеранах", Закону Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вслед-

ствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", Федеральным законам "О социальной защите граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне" и "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча" фактические расходы превысили размер выделенных субвенций и субсидий из федерального и областного бюджетов. На 1.01.2003 г. кредиторская задолженность предприятиям-поставщикам льготных услуг составляла 49 млн. руб. Неурегулированность межбюджетных отношений наряду с пробелами в законодательстве привели к тому, что бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вынуждены тратить значительную часть собственных доходов на реализацию федеральных решений.

Во избежание в дальнейшем наращивания кредиторской задолженности необходимо отменить федеральные нормативные правовые акты, не подкрепленные источниками финансирования.

Резко сократить и постепенно отказаться от политики предоставления льгот на государственном уровне, заменив их адресными денежными выплатами.

А.В. Кострова

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ГОРОДЕ ТАГАНРОГЕ, ПЕРЕВОД ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА ГОРОДА НА КАЗНАЧЕЙСКИЕ ПРИНЦИПЫ

Процесс формирования проекта бюджета города Таганрога на очередной финансовый год является одной из главных составляющих в системе бюджетного процесса.

Концепция бюджетной и налоговой политики г. Таганрога на очередной финансовый год готовится в соответствии со статьей 182 Бюджетного кодекса Российской Федерации, планом организационных мероприятий, утвержденном Постановлением Администрации города, и содержит основные ориентиры бюджетной и налоговой политики г. Таганрога.

Разработка концепции осуществляется на основе методических подходов к формированию бюджета города на очередной финансовый год (методика определения межбюджетных отношений), основных параметров прогноза социально-экономического развития г. Таганрога.

Основные принципы взаимоотношений областного и местных бюджетов, в том числе основные параметры методики определения межбюджетных отношений на очередной финансовый год, установлены областным законом, который принимается до рассмотрения областного бюджета на очередной финансовый год.

В рамках мер по совершенствованию механизма предоставления финансовой помощи местным бюджетам ее структура включает две части: текущую и инвестиционную.

Финансовая помощь на текущие расходы местных бюджетов предоставляется через областной Фонд финансовой поддержки муниципальных образований путем выделения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Финансирование органами социальной защиты населения расходов на реализацию федеральных и областных нормативных правовых актов