

О реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации · № 197-СФ · от 20.05.1998 ·
Правительство Российской Федерации · Действует с изменениями

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 20.05.1998 г. № 197-СФ (Собрание законодательства Российской Федерации от 1998 г., № 22, ст. 2352; "Российская газета" от 28.05.1998 г.)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации

Заслушав и обсудив информацию Правительства Российской Федерации о проекте концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 год и на период до 2001 года (далее - проект концепции), Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

Проект концепции включил в себя ряд важных решений, направленных на:

переход от фактически стихийного развития межбюджетных отношений к их целенаправленному реформированию;

увязку всех видов и форм межбюджетных отношений;

сокращение встречных финансовых потоков и избирательную финансовую поддержку отдельных территорий Российской Федерации;

усиление контроля за расходованием средств из федерального бюджета, выделяемых на оказание финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

Вместе с тем Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации считает необходимым отметить ряд недостатков проекта концепции.

В целом правильно сформулированные принципы межбюджетных отношений носят декларативный характер, поскольку их реализация не обеспечивается адекватными механизмами бюджетного регулирования.

Совершенствование межбюджетных отношений сведено в основном к изменению методики распределения средств финансовой поддержки. При этом не решается главная проблема межбюджетных отношений - нерациональное распределение долей регулирующих федеральных налогов, а это приводит к тому, что абсолютное большинство субъектов Российской Федерации являются нуждающимися в финансовой поддержке из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Это делает невыполнимой продекларированную задачу повышения эффективности функционирования бюджетов субъектов Российской Федерации и оздоровления региональных финансов.

В проекте концепции не определен порядок пообъектного разграничения бюджетных полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в части бюджетных расходов. Правительство Российской Федерации практически не несет ответственности за выполнение своих обязательств в области межбюджетных отношений, в то время как предоставление средств субъектам Российской Федерации жестко ограничивается соблюдением ряда условий при получении ими помощи из федерального бюджета.

В проекте концепции нечетко изложены цель формирования и порядок расходования средств фонда регионального развития и фонда развития региональных финансов, которые предполагается создать.

Использование в качестве основы для распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации показателей прожиточного минимума по субъектам Российской Федерации некорректно, поскольку эти показатели недостаточно точно отражают дифференциацию потребностей в бюджетных расходах. Тем более недопустимо использовать средневзвешенные значения этих показателей по группам субъектов Российской Федерации. Это приведет к тому, что коэффициент бюджетных расходов будет неизбежно завышаться по одним и занижаться по другим субъектам Российской Федерации.

В проекте концепции не разработан механизм стимулирования заинтересованности субъектов Российской Федерации в увеличении своих доходов на базе полного использования собственного налогового потенциала, рационализации бюджетных расходов в целях обеспечения финансовой устойчивости и самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Проблема обоснованности общих размеров средств, выделяемых в структуре федерального бюджета на оказание всех видов финансовой помощи субъектам Российской Федерации в соответствии с приоритетами государственной политики, также не решена.

В целом реализация концепции в представленном варианте приведет к продолжению политики концентрации бюджетных доходов на федеральном уровне, что еще более усугубит существующую вертикальную и горизонтальную несбалансированность бюджетной системы и усилит разрыв между объемом доходных источников и полномочий субъектов Российской Федерации по бюджетным расходам.

Учитывая изложенное, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Рекомендовать Правительству Российской Федерации в ходе доработки проекта концепции учесть предложения Совета Федерации (прилагаются).

2. Предложить Правительству Российской Федерации:

ускорить подготовку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о государственных минимальных социальных стандартах и финансовых нормативах в Российской Федерации, о минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также разработку нормативных правовых актов, предусмотренных Федеральным законом "О прожиточном минимуме в Российской Федерации", необходимых для обоснованного расчета размера финансовой поддержки субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета; разработать совместно с субъектами Российской Федерации меры по активизации их экономического роста, а также меры государственной поддержки отечественных товаропроизводителей в целях обеспечения роста производства, повышения его эффективности и конкурентоспособности производимой продукции.

3. Согласиться с предложением Правительства Российской Федерации образовать рабочую группу по доработке проекта концепции с участием депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

4. Включить в состав указанной рабочей группы следующих членов Совета Федерации: Алиева Муху Гимбатовича, Бечелова Ильяса Борисовича, Бирюкова Владимира Афанасьевича, Бычкова Андрея Ивановича, Вахрукова Сергея Алексеевича, Виноградова Николая Владимировича, Вишнякова Виталия Евгеньевича, Володина Николая Андреевича, Ефремова Льва Григорьевича, Калямина Вячеслава Ивановича, Кечкина Валерия Алексеевича, Крутикова Андрея Геннадьевича, Лебеда Алексея Ивановича, Лодкина Юрия Евгеньевича, Максюту Николая Кирилловича, Меркушкина Николая Ивановича, Назарова Александра Викторовича, Назарчука Александра Григорьевича, Озерова Виктора Алексеевича, Ооржака Шериг-оола Дизижикивича, Позгалева Вячеслава Евгеньевича, Полуянова Николая Андреевича, Потапова Леонида Васильевича, Рокецкого Леонида Юлиановича, Рябухина Сергея Николаевича, Савченко Евгения Степановича, Скларова Ивана

Петровича, Сударенкова Валерия Васильевича, Сурикова Александра Александровича, Титова Константина Алексеевича, Торлопова Владимира Александровича, Федоткина Владимира Николаевича, Чуба Владимира Федоровича, Шиянова Александра Акимовича, Яковлева Владимира Анатольевича, Дудника Сергея Александровича, Лужкова Юрия Михайловича, Медведева Юрия Германовича, Парина Вячеслава Семеновича, Шершунова Виктора Андреевича, Фархутдинова Игоря Павловича, Дюдяева Геннадия Тимофеевича и Кара-оола Шолбана Валерьевича.

5. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель
Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации Е.С.СТРОЕВ

Москва

20 мая 1998 года

№ 197-СФ

Приложение
к постановлению
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
от 20 мая 1998 года
№ 197-СФ

П Р Е Д Л О Ж Е Н И Я

Совета Федерации по доработке проекта концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999 год и на период до 2001 года

Целью межбюджетного перераспределения средств должно являться обеспечение равной возможности реализации на всей территории Российской Федерации установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с учетом географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей субъектов Российской Федерации.

Межбюджетные отношения полностью предопределяются первичным распределением полномочий по расходам и доходным источникам между бюджетами всех уровней. Реформирование межбюджетных отношений требует постепенного, но последовательного движения к нормализации указанного соотношения. Это означает необходимость:

закрепления (в том числе и пообъектного) полномочий по расходам за каждым уровнем бюджетной системы и определение на этой основе размеров обоснованной потребности в соответствующих расходах с использованием при расчетах дифференцированных (в зависимости от географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей субъектов Российской Федерации) нормативов расходов по каждому (укрупненному) виду бюджетных расходов; пересмотра распределения долей регулирующих федеральных налогов в сторону увеличения закрепляемой доли этих налогов за субъектами Российской Федерации таким образом, чтобы минимизировать встречные потоки финансовых средств;

принятия мер, обеспечивающих порядок уплаты налогов организациями в соответствующие бюджеты по месту производственной деятельности их филиалов, не имеющих отдельного баланса и расчетного счета, а также мер, обеспечивающих порядок зачисления части налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации, уплачиваемых всеми хозяйствующими субъектами (включая

консолидированные группы налогоплательщиков) пропорционально объемам выручки, полученной ими от реализации продукции и услуг на территории этих субъектов Российской Федерации. Итогом этой работы должно стать максимальное увеличение числа недотационных субъектов Российской Федерации и соответствующее уменьшение потребности в наращивании объемов средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Необходимо законодательно закрепить права и ответственность органов государственной власти всех уровней и органов местного самоуправления в области межбюджетных отношений, оговорив при этом порядок компенсации потерь, вызванных решениями вышестоящих органов государственной власти, и меры ответственности Правительства Российской Федерации за выполнение обязательств в сфере межбюджетных отношений, а также порядок контроля за этими обязательствами со стороны субъектов Российской Федерации.

Целесообразно четко разграничить финансовую помощь субъектам Российской Федерации и компенсации из федерального бюджета на финансирование социальных расходов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, имея в виду, что выделение средств на компенсации указанных расходов не должно ограничиваться никакими дополнительными условиями, кроме условий, предусмотренных федеральными законами.

В целях преодоления социально-экономической асимметрии субъектов Российской Федерации необходимо изменить механизм формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации следующим образом:

- в ходе распределения средств указанного фонда необходимо исходить из соотношения обоснованной потребности каждого субъекта Российской Федерации в расходах на душу населения, необходимых для финансирования здравоохранения, образования и содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства, определяемой на основе минимальных социальных стандартов, рассчитанных по единой методике, с учетом индивидуальных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей субъектов Российской Федерации, и рассчитанной аналогичным образом обоснованной потребности консолидированного бюджета Российской Федерации;
- индексы бюджетных расходов должны рассчитываться исходя из указанного выше соотношения, а не по средневзвешенным значениям прожиточного минимума, как это предлагается в проекте концепции;
- при подготовке проекта федерального бюджета на соответствующий год Правительству Российской Федерации следует представлять Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации индексы бюджетных расходов, устанавливающие, насколько больше (меньше), чем в среднем по России, необходимо затратить средств на территории каждого конкретного субъекта Российской Федерации для финансирования его обоснованных бюджетных расходов (в расчете на душу населения);
- при расчете трансфертов исходить из среднедушевых бюджетных доходов, определяемых на основании данных бухгалтерского отчета об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации в базовом периоде, увеличенных на размер всех предоставленных организациям льгот по федеральным налогам.

Это повысит достоверность расчетов, придаст им формализованный характер и позволит в полной мере учесть географические, природно-климатические и социально-экономические особенности субъектов Российской Федерации.

Целью финансовой поддержки из предполагаемого фонда регионального развития должна являться консолидация расходов федерального бюджета, направляемых на создание на всей территории Российской Федерации социальной инфраструктуры, минимально необходимой для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации социальных гарантий, а не предусмотренное проектом концепции финансирование всех

капиталовложений. При этом необходимо скоординировать федеральные и региональные инвестиционные программы, в том числе предусмотренные Бюджетом развития Российской Федерации.
