

О РАЗГРАНИЧЕНИИ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

М. АЛДАЯРОВ,

*Урбан Институт Бишкек, Проект поддержки
органов местного самоуправления в Кыргызстане*

В настоящее время бюджетное законодательство Кыргызской Республики не содержит базового элемента системы межбюджетных отношений – четкого разграничения расходных полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. В Законе «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» широкая сфера расходов отнесена к сфере "совместного" финансирования, в результате чего размывается ответственность за предоставление значительной части общественных услуг. При этом сохраняется жесткая регламентация бюджетных расходов, финансируемых из местных бюджетов, нормативными актами республиканского уровня, действуют множество централизованно устанавливаемых натуральных и финансовых норм.

Несмотря на наметившуюся тенденцию сокращения "нефинансируемых мандатов", на местные бюджеты национальным законодательством возложены многочисленные социальные обязательства, не обеспеченные источниками финансирования. Требования основного бюджетного закона по возмещению дополнительных расходов территориальных бюджетов не выполняются. В результате территориальные власти и особенно местные органы самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного и/или частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая безнадежную задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, эффективному управлению расходами, реструктуризации бюджетной сети, повышению качества бюджетных услуг, разработке и реализации среднесрочных программ развития и

реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Предоставление местным органам власти реальных расходных полномочий, сбалансированных с имеющимися финансовыми ресурсами, – ключевая задача реформы межбюджетных отношений. Для ее решения необходимо:

1) четко разграничить расходные полномочия между уровнями бюджетной системы;

2) обеспечить самостоятельность местных органов власти в управлении расходами соответствующих бюджетов;

3) сократить, а в перспективе – полностью ликвидировать "нефинансируемые мандаты".

В настоящее время идет интенсивная работа по разработке нового Бюджетного кодекса, который заменит бы все нормативно-правовые акты в сфере бюджетного регулирования, при этом учитывая их положительные моменты и накопленный положительный опыт. Этот процесс предоставляет хороший шанс для того, чтобы поднять все проблемы, которые высветило существующее законодательство. В этих целях необходимо ввести в разрабатываемый Бюджетный кодекс Кыргызской Республики понятие "расходные полномочия" – права и обязанности органов власти в пределах своей компетенции:

а) осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов (в том числе - определять требования к объему, качеству и доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов с учетом государственных минимальных социальных стандартов);

б) обеспечивать их финансовыми средствами;

в) проводить финансирование (организацию, производство) общественных услуг.

Одновременно в Бюджетном кодексе должно быть закреплено четкое и стабильное разграничение расходных полномочий между властями разных уровней в соответствии со следующими критериями:

1) субсидиарность (максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг);

2) территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);

3) внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);

4) эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем, при прочих равных условиях, на более низких уровнях бюджетной системы они должны предоставляться);

5) эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

В общем случае необходимо стремиться к закреплению всех трех видов расходных полномочий (нормативно-правовое регулирование, обеспечение средствами, финансирование) по данной общественной услуге (функции) за одним уровнем бюджетной системы (исходя прежде всего из конституционного разграничения предметов ведения), что предотвращает возникновение "нефинансируемых мандатов". При этом необходимо отметить, что, в принципе, разграничение полномочий и функций ведения зафиксировано в Законе «Об основных принципах бюджетного права в КР», но в Законе это разграничение определено, во-первых, очень нечетко, а во-вторых, под местным уровнем подразумевается целый пласт различных уровней, включая областной, районный, городской, айыл окмоту.

В случае невозможности или нецелесообразности реализации вышеуказанного принципа следует руководствоваться следующими подходами:

обязательства по финансированию расходов (предоставлению общественных услуг), нормативно-правовое регулирование которых в Реформа №2/2002

основном осуществляется властями более высокого уровня, могут быть закреплены за нижестоящими уровнями власти (бюджетами) только в пределах предоставленной на эти цели финансовой помощи (субвенции);

расходы на общественные услуги, предоставляемые на всей территории страны в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами, как правило, должны софинансироваться на долевой основе из республиканского и местных бюджетов;

необходим законодательный запрет на принятие нормативно-правовых актов, возлагающих на бюджеты более низких уровней дополнительные расходы без предоставления источников финансирования, а также на принятие отсылочных норм об учете такого рода расходов при формировании межбюджетных отношений и/или бюджетном выравнивании. В этом случае не было бы тех случаев, когда правительство своими постановлениями передавало бы финансирование расходов на питание, заключенных в местные бюджеты, при том, что данные расходы четко определены в Законе как расходы на общественный порядок и безопасность и которые, безусловно, должны финансироваться из республиканского бюджета.

Предполагается, что в период реформирования наиболее существенными изменениями в распределении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы могут быть:

а) обеспечение финансовыми средствами социальных выплат и льгот отдельным категориям граждан, установленных законами, в основном за счет средств республиканского бюджета при их финансировании (возмещении) из местных бюджетов с использованием выделяемых на эти цели из республиканского бюджета субвенций и субсидий;

б) завершение перевода финансовых обязательств по профессиональным (ведомственным) льготам, учреждениям и организациям, находящимся в ведении республиканских органов власти, в республиканский бюджет;

в) существенное сокращение расходов местных и особенно бюджетов органов местного самоуправления на субсидирование жилищно-коммунального хозяйства (при этом общий объем средств на ЖКХ может возрасти за счет платежей населения, в том числе с возможным предоставлением из республиканского бюджета целевой финансовой помощи регионам на

О разграничении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы

выплату адресных жилищных пособий малообеспеченным слоям населения);

г) обязательное включение в сферу расходных полномочий муниципальных образований базовых общественных услуг (школьное образование, социальное обеспечение, культура).

Общая схема разграничения расходных полномочий между органами власти разных уровней могла бы быть представлена в форме таблицы.

**Общая схема разграничения расходных полномочий между уровнями
бюджетной системы Кыргызской Республики**

Определения: Г – Государственный
О – Областной
Р – Районный
М – Городской (орган местного самоуправления)
Ч – Частный

	Функция	Существующий бюджет	Контроль	Предлагаемый бюджет
Общие услуги				
1	Поддержка деятельности Президента			
2	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики			
3	Центризбирком			
4	Проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике			
5	Республиканские и территориальные исполнительные органы			
6	Представительные и исполнительные органы муниципального самоуправления			
7	Сбор налогов			
**	- общегосударственные налоги			
**	- местные налоги			
8	Статистика			
9	Санитарно-ветеринарная система			
10	Стандартизация и метрология			
11	Судебная система			
12	Национальная оборона и обеспечение госбезопасности			
13	Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу			
14	Ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий			
15	Развитие рыночной инфраструктуры			
16	Формирование госсобственности			
17	Финансовая поддержка местным госадминистрациям			
18	Господдержка железнодорожного и авиационного транспорта			
19	Защита окружающей среды			
Услуги населению				
20 А	Образование – университеты			
**	Зарплата и отчисления в			

О разграничении расходных полномочий между уровнями бюджетной системы

	Соцфонд для учителей			
**	другие расходы по содержанию			
20 В	Образование – средние школы			
**	зарплата и отчисления в Соцфонд для учителей			
**	другие расходы по содержанию			
20 С	Образование - детсады			
**	зарплата и отчисления в Соцфонд для учителей			
**	другие расходы по содержанию			
20 D	Образование – профучилища			
**	зарплата и отчисления в Соцфонд для учителей			
**	другие расходы по содержанию			
21	Культура и досуг			
22	Физкультура и спорт			
23	Здравоохранение			
**	поликлиники			
**	больницы			
**	другие спецучреждения			
24	Социальная политика			
25	Государственная пенсионная система			
26	Жилищное хозяйство			
27	Коммунальные услуги			
**	вода			
**	электричество			
**	отопление			
**	газ			
**	телефон			

Экономическая политика				
28	Строительство и эксплуатация дорог			
**	общереспубликанские дороги			
**	местные дороги			
29	Транспорт			
**	межобластной и межрайонный			
**	междугородный			
30	Содержание местных архивов			
31	Господдержка секторов промышленности, строительства, сельского хозяйства и связи			

Источником определения функций является концепция нового Закона о бюджетном праве в Кыргызской Республике.

