

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

© 2014 Сугарова Ирина Валерьевна

кандидат экономических наук, доцент

Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова
362025, Республика Северная Осетия - Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, д. 44-46
E-mail: sugaririna@yandex.ru

Исследуется проблематика функционирования межбюджетных отношений и осуществления бюджетного регулирования с позиций выявления направлений дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений в условиях разграничения расходных полномочий и доходов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Выделяются особенности осуществления межбюджетных отношений посредством перераспределения средств межбюджетными трансфертами между федеральным бюджетом РФ и республиканским бюджетом Республики Северная Осетия - Алания.

Ключевые слова: бюджетное регулирование, межбюджетные трансферты, бюджетная обеспеченность, доходный потенциал, расходные обязательства, эффективность управления.

Современная экономическая действительность свидетельствует о том, что основным инструментом достижения баланса интересов федерации и ее территориальных образований являются межбюджетные отношения.

Осуществление межбюджетных отношений определяется влиянием двух основных факторов. Во-первых, как часть распределительных отношений, они порождены неравномерностью размещения доходных источников и потребителей финансовых ресурсов по регионам страны. Во-вторых, их наличие связано с непосредственным функционированием органов государственной власти и местного самоуправления.

Содержательная сторона межбюджетных отношений как части бюджетных отношений определяется их особенностями, которые должны обеспечивать, прежде всего, оптимальное разграничение доходных и расходных полномочий между уровнями власти и, соответственно, уровнями бюджетной системы, а также выравнивание бюджетной обеспеченности на всей территории страны.

Будучи экономической категорией, межбюджетные отношения выполняют определенные функции, связанные с проявлением их сущности. При этом современная бюджетная практика ставит целью обеспечение сочетания выравнивающей и стимулирующей функций межбюджетных отношений.

Для Российской Федерации как федеративного государства с многоуровневой бюджетной системой и регионами, различными по площади, численности населения и уровню социально-эко-

номического развития характерна особая важность выравнивающей функции межбюджетных отношений, целью которой является необходимость обеспечения граждан независимо от их места проживания равными возможностями в предоставлении государственных услуг.

Пути усиления стимулирующей функции межбюджетных отношений связаны с законодательным закреплением за субъектами РФ безусловного права на самодостаточность, опирающегося на их экономический и налоговый потенциал.

Применение такого механизма для России с ее беспрецедентной асимметрией в бюджетной обеспеченности территорий позволяет делать это не стимулируя иждивенческие настроения на местах и повышая заинтересованность региональных и местных властей в наращивании налогового потенциала.

Однако в последние годы преобладающей все в большей степени становится выравнивающая функция, реализация которой не должна вести к снижению заинтересованности органов власти территориальных образований в наращивании доходного потенциала, рациональном и эффективном расходовании бюджетных средств.

Сложившиеся взаимоотношения между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации характеризуются многочисленными проблемами, особенно в части бюджетного регулирования.

Как известно, основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целос-

тной системы экономических отношений. Таким образом, бюджетное регулирование можно определить как совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи, обеспечивающие существование бюджетной системы в условиях целостности и единства федеративного государства и ориентированные на широкий спектр интересов всех участников бюджетного процесса в решении финансовых проблем.

Для современной системы бюджетного регулирования характерны следующие недостатки:

- не в полной мере созданы условия для обоснования закрепления расходных полномочий для каждого уровня бюджетов;

- превалирующей формой финансовой поддержки из федерального бюджета являются дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, что препятствует развитию альтернативных вариантов проблематики бюджетной обеспеченности регионов;

- должная заинтересованность органов государственной власти субъектов РФ в увеличении налогового потенциала и росте собственных доходов отсутствует;

- не в полной мере создана достаточная нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах;

- не в полной мере решается основная проблема по сокращению дотационности бюджетов субъектов РФ;

- нерешенность проблем межбюджетных отношений влияет на усиление противоречий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ в практике выделения и использования дотационных средств.

Исходя из указанного, отметим, что система бюджетного регулирования должна включать в себя три базовые составляющие:

- во-первых, механизм формирования доходного потенциала регионального бюджета, состоящий в разграничении доходных источников между бюджетами бюджетной системы РФ;

- во-вторых, совокупность мер организации исполнения регионального бюджета, ориентированную на формирование рациональной эффективной структуры расходов с учетом региональных интересов, с непосредственным осуществлением бюджетного контроля;

- в-третьих, разграничение расходных и доходных полномочий и закрепление ответственно-

сти, методы оказания финансовой помощи субъектам Федерации, предполагающие поддержку регионов, а не их развитие, поскольку развитие регионов должно осуществляться исходя из собственного экономического потенциала, как основа системы межбюджетных отношений.

Безусловно, главная цель, лежащая в основе бюджетного регулирования, фактически определяющая используемую модель распределения доходной базы между бюджетами бюджетной системы, не достигается в рамках межбюджетных отношений.

Тот факт, что сегодня проблемы бюджетного регулирования рассматриваются исключительно в аспекте межбюджетных отношений как краткосрочная корректировка доходов бюджетов регионов, а не в аспекте долгосрочных мероприятий по выравниванию налогового потенциала субъектов Федерации, противоречит ориентированности налоговой системы на активизацию регулирующей функции налогообложения.

Укажем, что региональным бюджетам не всегда под силу самостоятельно устранить разрыв между своими расходными обязательствами и доходным потенциалом для их выполнения. Поэтому, для того чтобы обеспечить равномерное и справедливое распределение государственных услуг на территориях и внутри них, соответствующим бюджетам может потребоваться помощь федерального правительства в привлечении дополнительных источников доходов в бюджет в различных формах межбюджетных трансфертов.

Основной формой межбюджетных трансфертов являются дотации, главным видом которых выступают дотации на выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности, предоставляемые в целях обеспечения равных возможностей доступа граждан к государственным и муниципальным услугам, оказываемым за счет средств соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Уточним, что данная формулировка дотаций отличается от предыдущей, предусматривающей под дотациями бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе и направляемые на покрытие текущих расходов бюджета.

Дотации выделяются только для выравнивания бюджетной обеспеченности исходя из необ-

ходимости достижения минимального уровня расчетной обеспеченности в пределах общего покрытия недостающих средств, с учетом установленного критерия, т.е. дотации носят нецелевой характер и к тому же “привязываются” к степени среднестатистической бюджетной обеспеченности территорий - субъектов РФ. В связи с этим недостатком данной формы трансферта является то, что дотации выделяются региону общей суммой без определения цели и ответственности за их эффективное использование. Тем самым в течение длительного времени развилась практика одностороннего регулирования дотационности.

Кроме того, недостатком дотаций нередко является отсутствие стимулирующих качеств экономического развития, поскольку механизм предоставления средств не способствует в достаточной степени развитию финансовой инициативы регионов, снижает их воздействие на экономические процессы и уменьшает возможности увеличения собственной налоговой базы и в конечном итоге ослабляет даже финансовый контроль.

Однако, несмотря на указанные недостатки механизма использования дотаций, в рамках межбюджетного регулирования именно с помощью них можно обеспечить более равномерное распределение средств между бюджетами. Это объясняется тем, что право на ее получение имеют лишь те бюджеты, у которых уровень бюджетной обеспеченности ниже уровня, достаточного для выполнения собственных полномочий. Безусловно, объективная основа необходимости формирования дотационных ресурсов и их использования через бюджеты определяется состоянием и достигнутым уровнем развития экономик регионов, муниципальных образований.

Особую роль в системе межбюджетных трансфертов играют субсидии, предоставляемые региональным бюджетам, поскольку их характерной особенностью является предоставление средств в целях софинансирования расходных обязательств по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Особенностью субсидий является предоставление бюджетных средств из бюджета одного уровня бюджетной системы бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе и на долевых началах, но на целевые расходы,

относящиеся к предметам ведения органов власти нижестоящего уровня. Предоставление средств в виде субсидий позволяет органам власти вышестоящего уровня бюджета в значительной степени влиять на бюджетную политику органов власти нижестоящего бюджета в соответствии с приоритетами, установленными на вышестоящем уровне.

Кроме того, в составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии региональным бюджетам на выравнивание обеспеченности в целях реализации ими отдельных расходных обязательств.

Для обеспечения эффективности системы субсидирования в рамках осуществления межбюджетных отношений федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации необходимым условием является установление и строгое соблюдение унифицированных требований к их предоставлению, в частности уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации с учетом расчетной бюджетной обеспеченности, оценка использования субсидий и формирование показателей результативности их предоставления. При этом допускается утверждение не распределенного между субъектами Российской Федерации объема субсидий в размере не более 5 % общего объема соответствующей субсидии, утвержденного на первый год планового периода, и не более 10 % общего объема указанной субсидии, утвержденного на второй год планового периода.

Современная бюджетная практика свидетельствует также об активном применении механизма делегирования полномочий с одного уровня бюджетной системы на другой с одновременной передачей средств, необходимых для исполнения передаваемых полномочий в форме субвенций.

Субвенции, передаваемые из федерального бюджета, утверждаются соответствующим законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, и это создает условия для достоверного бюджетного планирования в части доходов региональных бюджетов и соответствующих расходных обязательств на выполнение делегируемых полномочий.

Применительно к Республике Северной Осетии - Алании формы межбюджетных трансфертов, осуществляемых из федерального бюджета, и их динамика представлены в таблице.

Состав и структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых республиканскому бюджету Республики Северная Осетия - Алании за 2011-2013 гг.

Показатели	2011		2012		2013	
	Сумма, млн руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн руб.	Уд. вес, %	Сумма, млн руб.	Уд. вес, %
Дотации от других бюджетов бюджетной системы РФ	6287,1	53,7	7687,9	57,4	9130,4	66,5
Субсидии от других бюджетов бюджетной системы РФ	2661,3	22,7	3595,8	26,8	3092,8	22,5
Субвенции от других бюджетов бюджетной системы РФ	1606,6	13,7	1320,5	9,9	1195,1	8,7
Прочие безвозмездные поступления в бюджеты субъектов РФ от федерального бюджета	1156,6	9,9	793,7	5,9	312,6	2,3
Безвозмездные поступления	11 711,6	100	13 397,9	100	13 730,9	100

Источник. Отчеты об исполнении консолидированного бюджета Республики Северная Осетия - Алании за 2011-2013 гг. (расчеты автора).

Таким образом, совершенствование механизмов бюджетного регулирования путем оказания финансовой помощи регионам необходимо проводить с учетом повышения заинтересованности региональных органов власти в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов. Федеральные органы власти при этом должны заниматься выравниванием финансового положения регионов на основании их налогового потенциала, но в конечном итоге ответственность за сбалансирование региональных бюджетов, за обеспечение нормального уровня потребления государственных услуг ложится на органы государственной власти субъектов Федерации. И для них в этом аспекте проблема самодостаточности экономического потенциала региона становится главной.

Важно отметить, что изменения, происходящие в межбюджетных отношениях, носят эволюционный характер, их развитие на каждом этапе предполагает повышение эффективности управления региональными и муниципальными финансами в виде особого комплекса мероприятий.

В результате проведенных мероприятий следует отметить создание законодательной базы разграничения расходных полномочий между федеральными органами государственной власти, орга-

нами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; в целях обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований законодательством Российской Федерации установлены доходы, закрепленные за соответствующими бюджетами на постоянной основе; достигнут высокий уровень прозрачности и предсказуемости межбюджетных отношений, в результате чего более 95 % объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета распределяется на основе единых методик исходя из объективных показателей, адекватно отражающих факторы, определяющие потребность в финансировании; распределение свыше 70 % объема межбюджетных трансфертов утверждается в рамках федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период.

Кроме того, переход к среднесрочному бюджетному планированию на федеральном уровне обусловил планирование межбюджетных трансфертов на среднесрочную перспективу (на 3 года), что создает условия для повышения качества финансового планирования в регионах.

В сложившейся практике для решения проблем в сфере межбюджетных отношений целесообразна реализация определенного комплекса мер (см. рисунок).

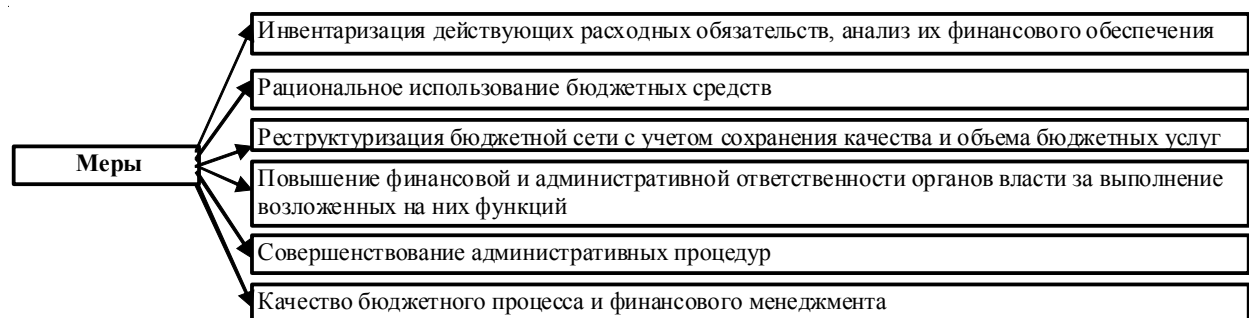


Рис. Эффективная система межбюджетных отношений

Цели дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации связаны с созданием возможностей для сокращения различий в бюджетной обеспеченности территориальных образований и с формированием региональными и местными органами власти сбалансированных бюджетов, с осуществлением ими возложенных на них полномочий, с предоставлением равных условий населению в получении бюджетных услуг в объеме и качестве, не ниже минимально необходимого уровня, обеспечивающего соблюдение конституционных гарантий. Важно принять во внимание уже накопленный опыт реформирования межбюджетных отношений в РФ.

Кроме того, межбюджетные отношения на перспективу должны быть сориентированы на последовательное сокращение дотационности территориальных бюджетов, повышение заинтересованности на местах в увеличении собственных доходов, наращивании доходного (налогового и неналогового) потенциала, что позволит рассматривать межбюджетные отношения как важный фактор роста экономики, преодоления иждивенческих настроений на местах с ориентацией на мобилизацию ресур-

сов саморазвития регионов. Источником стимулирования этих процессов должны стать, как нами было отмечено, экономические результаты от такой деятельности на соответствующих территориях.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. М., 2014.

2. Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года : [одобрена распоряжением Правительства Рос. Федерации от 8 авг. 2009 г. №1123 - р].

3. Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации : государственная программа Рос. Федерации : [утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2013 г. № 376-р].

4. Левина В.В. Реализация стимулирующей функции межбюджетного регулирования на региональном уровне // Финансы. 2010. № 11. С. 19-22.

5. Сугарова И.В. К вопросу о сущностных характеристиках налогового потенциала региона // Налоги и налогообложение. 2013. № 10. С. 723-729.

Поступила в редакцию 03.08.2014 г.