

УДК 336.025

М. Н. ПОПОВА, магистрант

Белгородский государственный университет, г. Белгород, Россия

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассмотрена система поддержки бюджетов российских регионов и предложены пути ее совершенствования, что послужит важным стимулом к развитию экономического потенциала субъектов Российской Федерации, так как внесет определенный вклад в укрепление собственной доходной базы региональных бюджетов посредством поддержания сбалансированности различных уровней бюджетной системы и сокращения неравенства в бюджетной обеспеченности территорий.

У статті розглянута система підтримки бюджетів російських регіонів і запропоновані дороги її вдосконалення, що послужить важливою стимул-реакцією до розвитку економічного потенціалу суб'єктів Російської Федерації, оскільки внесе певний вклад до зміцнення власної прибуткової бази регіональних бюджетів за допомогою підтримки збалансованості різних рівнів бюджетної системи і скорочення нерівності в бюджетній забезпеченості територій.

Постановка проблемы

Современная система межбюджетных отношений начала формироваться в 1994 году, когда был произведен переход от прямого счета дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации к так называемому долевым распределению дотаций между региональными бюджетами. Этот новый порядок имел ряд преимуществ. Во-первых, финансисты субъектов оказались избавлены от колоссальных ежегодных расчетов, предоставляемых в Минфин. Во-вторых, новый порядок расчета финансовой помощи исключал субъективизм чиновников, а, следовательно, был более справедливым.

В начале реформы межбюджетных отношений фактически действовала одноканальная система поддержки бюджетов субъектов Российской Федерации в форме дотации. Несмотря на очевидные преимущества новой системы, она нуждалась в совершенствовании. До 1999 года совершенствование межбюджетных отношений осуществлялось методом «проб и ошибок», без какой-либо системной их модернизации. Первая Концепция о реформировании межбюджетных отношений была принята в 1999 году, и ее положения реализовывались в период 1999-2001 годов [3]. За этот период были сформулированы единые принципы формирования межбюджетных отношений, определены формы финансовой помощи регионам и, самое главное, сформулированы системообразующие элементы межбюджетных отношений. Далее была принята программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года. В рамках этой программы была проделана большая работа по разграничению расходных полномочий, ликвидированы пресловутые нефинансируемые мандаты, удалось на постоянной основе закрепить доходы за бюджетами разных уровней, включая местные бюджеты. Впервые Бюджетным кодексом Российской Федерации за местными бюджетами были закреплены доходы, что стало залогом их стабильности. Окончательно сформировался формализованный механизм поддержки региональных и местных бюджетов. В результате реализации данной программы удалось добиться того, что 95 % трансфертов в региональные бюджеты распределяются по формализованным методикам, утвержденным на федеральном уровне. Около 70 % межбюджетных трансфертов, распределяемых между бюджетами субъектов Российской Федерации на формализованной основе, утверждается законом о федеральном бюджете, а 30 % межбюджетных трансфертов распределяется либо Правительством Российской Федерации, либо федеральными органами исполнительной власти.

Основная часть

В период 2006-2008 годов совершенствование межбюджетных отношений проходило в рамках реализации Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации. Она не предусматривала кардинальных изменений в системе межбюджетных отношений, а была рассчитана на повышение эффективности сформированной системы и качества управления региональными бюджетами, на выработку соответствующих стимулирующих механизмов. Данная Концепция, кроме того, ставила целью укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, улучшение качества управления финансами, создание стимулов для увеличения доходов, а также обеспечение принципа гласности, прозрачности при формировании региональных и местных бюджетов.

В ходе предшествующей работы сформировалась четкая структура межбюджетных трансфертов, которая по своему экономическому содержанию подразделяется на две составляющие: финансовую помощь и компенсационные трансферты. Финансовая помощь в свою очередь делится на два направления: финансовую помощь на осуществление текущих расходов и финансовую помощь на инвестиционные цели. Такая помощь выделяется в виде двух видов трансфертов: дотаций, являющихся безусловными трансфертами, предоставляемыми из фонда финансовой поддержки, и субсидий из фонда сбалансированности, являющихся обусловленной финансовой помощью. Субсидии предоставляются по двум направлениям: текущие субсидии и инвестиционные субсидии. Инвестиционные субсидии, как правило, выделяются через Инвестиционный фонд либо через федеральные целевые программы. К компенсационным трансфертам относятся трансферты, выделяемые в форме субвенций на финансирование делегированных субъектам Российской Федерации полномочий Российской Федерации [2].

Действующая система межбюджетных трансфертов не лишена недостатков. Механизм субсидий претерпел серьезные изменения с момента их введения в 2000 году. Изначально их задача состояла в том, чтобы стимулировать субъекты Российской Федерации к финансированию приоритетных направлений расходов. В первый год действия субсидий было определено два таких приоритета. Первый был связан с необходимостью ликвидации огромной задолженности по детским пособиям, второй — с задолженностью по субсидиям на оплату ЖКХ малоимущим слоям населения. Предприятия ЖКХ эти субсидии предоставляли, но компенсации из бюджета не получали. Субсидии в двух указанных направлениях себя оправдали, и буквально через три-четыре года удалось полностью ликвидировать задолженность и по детским пособиям, и по ЖКХ. На сегодняшний день количество видов субсидий достигло 125. Даже после их укрупнения сохраняются 94 вида субсидий. Что самое важное, объем субсидий начинает превышать объем финансовой помощи субъектам Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации ситуация аналогична. В некоторых субъектах Российской Федерации количество субсидий также достигает нескольких десятков, а их объем превышает в несколько раз, а иногда в десятки раз, объем дотации. В трех регионах объем субсидии превышает объем дотации в 10 и более раз, а в одном — в 30 раз [1].

Помимо значительного количества и значительного объема механизм субсидий содержит в себе целый ряд недостатков. Во-первых, основной объем субсидий поступает в регионы, имеющие большие возможности для софинансирования, то есть в наиболее обеспеченные субъекты. Практика последних лет показывает, что у многих «состоятельных» регионов, которые могли бы и вовсе обойтись без субсидий, их доля в объеме доходов значительно превышает аналогичные доли в бюджетах дотационных субъектов, действительно нуждающихся в поддержке.

Во-вторых, не всегда субсидии получают те субъекты Российской Федерации, которые для соответствующей отрасли являются ключевыми. Так, наибольший объем субсидий на развитие сельского хозяйства получают два региона, не входящие в число самых значимых в общем объеме сельскохозяйственного производства. В то же время «хлебные» регионы, вносящие основной вклад в объем валового сельхозпродукта, получают меньший объем субсидий.

Здесь вновь работает схема: если есть деньги, значит, есть возможность софинансирования и получения большей доли субсидий.

К сожалению, в большинстве случаев условия выделения субсидий не увязываются с достижением конкретных целей в конкретные сроки. Нельзя не отметить бюрократизированность механизма данного вида трансфертов. Механизм предоставления субсидии предельно усложнен: требуется ежегодное принятие нормативно-правовых актов Правительством Российской Федерации, подписание соглашений с федеральными органами исполнительной власти, принятие ими нормативно-правовых актов. Разумеется, это не может не затягивать начало финансирования этих субсидий.

Сегодня межбюджетные трансферты в виде субсидий администрируются не только Министерством финансов, но и Министерством регионального развития, и еще примерно 30 федеральными органами исполнительной власти. Несмотря на то, что главной задачей субсидий является стимулирование финансирования из региональных бюджетов определенных на федеральном уровне приоритетов, в настоящее время нет механизма определения этих приоритетов. В целом же цель финансовой помощи заключается в выравнивании бюджетной обеспеченности, то есть создании для всех субъектов или муниципальных образований одинаковых финансовых условий с одновременным повышением ответственности за результаты деятельности. Тем более что уже создана система оценки результатов деятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Одним из основных недостатков межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации является отсутствие требований к определению объема дотаций местным бюджетам. Регионы формируют фонды финансовой поддержки в объемах, не увязанных с конкретными целевыми показателями по снижению различий в бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Вместе с тем на федеральном уровне установлены требования к определению объема дотаций для регионов. Это позволяет сформировать стабильный объем дотации, а субъектам Российской Федерации значительно легче ориентироваться и прогнозировать возможный объем финансовой помощи в очередном финансовом году.

В соответствии с определенными недостатками в системе межбюджетных отношений, целесообразно выделить ряд путей совершенствования указанной системы. Одним из таких направлений может стать движение в направлении законодательного утверждения распределения межбюджетных трансфертов в полном объеме. При этом, в полном объеме сделать это скорее всего никогда не удастся, так как существует потребность в финансовой помощи, которая сказывалась бы оперативно в ходе исполнения бюджетов, поскольку могут возникнуть любые непредвиденные обстоятельства. Так, в кризисный период поток средств, выделяемых с учетом оперативных результатов исполнения бюджетов, достиг колоссальных объемов — около 300 млрд. руб., включая бюджетные кредиты.

Ряд новаций, вполне реальных для внедрения, касается налогового регулирования бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Прежде всего, стоит предусмотреть право субъектов Российской Федерации устанавливать единые дополнительные нормативы сверх нормативов, которые установлены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты по типам муниципальных образований. Сегодня существует норма, в соответствии с которой дополнительные нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты городского округа устанавливаются как сумма нормативов отчислений в бюджеты районов и поселений. В соответствии с новой нормой можно будет установить отдельные нормативы отчислений для городских округов, муниципальных районов и поселений.

Но эти нормативы должны быть едиными для каждого типа муниципальных образований.

Представители муниципальных образований много лет ставят вопрос о том, чтобы при определении уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований, который может являться основанием для введения некоторых ограничений, в объем финансовой помощи

не включались доходы, полученные в результате установления дополнительных нормативов отчислений взамен дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Исходя из этого, было бы отнюдь не лишним внесение поправок, согласно которым доходы по дополнительным нормативам будут исключаться из объема финансовой помощи при определении уровня дотационности муниципального образования.

Возможно также часть налогов, закрепленных в настоящее время за субъектами Российской Федерации, передать муниципальным образованиям, поскольку органы местного самоуправления могут серьезно повлиять на их базу. В первую очередь это налог, уплачиваемый при применении упрощенной системы налогообложения в форме патента, а также единый сельскохозяйственный налог

В настоящее время проводится работа по инвентаризации налоговых льгот, установленных на федеральном уровне по региональным и местным налогам. Большая часть данных льгот будет отменена, часть из них (имеются в виду льготы, носящие социальный характер) будет оставлена на усмотрение органов местного самоуправления.

Анализ системы так называемого отрицательного трансферта показал неэффективность этого механизма как инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности. Он не играет никакой регулирующей роли, является дестимулирующим фактором в части заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении налоговых доходов. Предлагается введение прогрессивной шкалы изъятия отрицательного трансферта. В настоящее время рассматривается следующая норма, в соответствии с которой при превышении доходов в 2-5 раз изымается 50 % «сверхдоходов», а при превышении более чем в пять раз изымается весь доход, превышающий пятидесятипроцентное превышение по сравнению со среднедушевыми доходами по всем муниципальным образованиям.

В настоящее время на федеральном уровне активно проводится работа по окончательному решению вопросов разграничения полномочий. В связи с этим Минрегион России готовит очередной законопроект по разграничению полномочий, призванный исключить дублирование полномочий и конкретизацию их содержания. Очень значимыми являются проблемы обеспечения платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Первая касается вопроса, который частично учтен в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В настоящее время субъектам Российской Федерации предоставлено право создания резервных фондов, предназначенных для исполнения расходных обязательств субъекта в случае недостаточности доходов его бюджета (антикризисный резервный фонд). Так, было бы совершенно не лишним обязать на законодательном уровне субъекты Российской Федерации для которых характерна цикличность исполнения доходов — субъекты с мононаправленной экономикой, где значительный объем валового продукта создается в одной отрасли (газовой, нефтяной, металлургической), создавать резервные фонды в годы, когда наблюдаются большие темпы роста производства в соответствующих отраслях.

Второй момент также связан с обеспечением платежеспособности и касается изменения механизмов введения временной финансовой администрации. В настоящее время она вводится в том случае, если просроченная задолженность составляет 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта Российской Федерации. В будущем работу по обеспечению платежеспособности предлагается начинать на более ранней стадии.

В качестве основного направления совершенствования системы межбюджетных отношений в Белгородской области можно выделить необходимость установки приоритета выравнивания уровня бюджетной обеспеченности на территории при формировании системы межбюджетных трансфертов. Безусловно, необходимо ужесточить контроль за соблюдением органами местного самоуправления бюджетного законодательства, как основного условия предоставления межбюджетных трансфертов из областного бюджета. В связи с этим возникает потребность в проведении органами местного самоуправления инвентаризации собственных расходных обязательств на предмет их соответствия требованиям ст. 136 Бюджетного кодекса РФ, а также муниципальные образования должны больше основываться на принципе

оптимизации расходов и увеличения налоговых и неналоговых поступлений в муниципальные бюджеты.

Вопрос о неплатежеспособности субъекта Российской Федерации было бы неплохо ставить, если его просроченная задолженность составляет 10 % от объема собственных доходов. В этом случае становится возможным Министерству финансов предоставить право требовать от субъекта представления программы восстановления платежеспособности. Если данная программа, согласованная с Минфином России, не будет реализовываться успешно и рост задолженности продолжится, то будет ставиться вопрос о введении временной финансовой администрации. Временная финансовая администрация будет вводиться, если задолженность составит более 20 % от общего объема собственных доходов и если в течение 90 дней эта задолженность не снизится. В России нет опыта введения временной финансовой администрации, но анализ нормативно-правового обеспечения показывает: в законодательстве много пробелов и неточностей. Поэтому стоит задача совершенствования нормативно-правового обеспечения этого процесса.

Выводы

Таким образом, совершенствование межбюджетных отношений послужит важным стимулом к развитию экономического потенциала субъектов Российской Федерации, так как внесет определенный вклад в укрепление собственной доходной базы региональных бюджетов посредством поддержания сбалансированности различных уровней бюджетной системы и сокращения неравенства в бюджетной обеспеченности территорий. Возможным это станет только благодаря движению в направлении законодательного утверждения распределения межбюджетных трансфертов в полном объеме, увеличения доходной части местных бюджетов за счет передачи части налогов, закрепленных в настоящее время за субъектами Российской Федерации, муниципальным образованиям, а также в направлении ужесточения контроля за платежеспособностью субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Бежаев О. Межбюджетные отношения в ближайшей перспективе / О. Бежаев // Бюджет. – 2010. – № 7 (91). – С. 22.
2. Дорждеев, А. Формирование межбюджетных отношений / А. Дорждеев // Бюджет. – 2010. – № 1 (85). – С. 35.
3. Пчелинцев О. С. Региональная экономика в системе устойчивого развития / О. С. Пчелинцев. – М.: Наука, 2004. – с. 117.

PERFECTION OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

M. N. POPOVA

In this paper we consider a system of support budgets of Russian regions and suggest ways to improve it, what will be an important stimulus to the development of the economic potential of the Russian Federation, as well as make a certain contribution to strengthening regional own revenue base budgets by maintaining a balance between different levels of budget system and reduce inequalities in the fiscal security areas.

Поступила в редакцию 09.08 2011 г.