

Радченко Виктор Михайлович

кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и кредита
Воронежского филиала Российского экономического
университета имени Г.В. Плеханова

Саранцева Ольга Ивановна

старший преподаватель кафедры финансов и кредита
Воронежского филиала Российского экономического
университета имени Г.В. Плеханова

Radchenko Viktor Mikhailovich

PhD in Economics, Assistant Professor,
Finance and Credit Department,
Voronezh Institute (branch) of
Plekhanov Russian University of Economics

Sarantseva Olga Ivanovna

Senior Lecturer, Finance and Credit Department,
Voronezh Institute (branch) of
Plekhanov Russian University of Economics

ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ИНСТРУМЕНТА РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

PROBLEMS OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS FORMATION AS A TOOL FOR REGULATING ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIAL ENTITIES

Аннотация:

Уровень финансовой обеспеченности территориальных экономических образований должен повышаться в русле единой государственной политики инновационной реконструкции межбюджетных отношений. Это требует системного подхода и коррекции стратегемы социально-экономического развития территорий. С таких позиций в статье рассматривается система межбюджетных трансфертов как одно из финансовых направлений, связанное с регулированием территориального экономического развития.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, бюджет, финансовые ресурсы территории, социальные нормативы.

Summary:

The financial security level of the territorial economic entities should be improved in line with the unified state policy related to an innovative reconstruction of the intergovernmental relations. It requires a system approach and a long-term adjustment in regard to social and economic development of the territories. From this perspective, the article reviews an intergovernmental transfers system as one of the financial trends associated with the regulation of the territorial economic development.

Keywords:

intergovernmental relations, intergovernmental transfers, budget, territorial financial resources, social standards.

Интенсивное освоение рыночных отношений в новейшей экономической истории страны как альтернатива ранее сложившейся системе государственного регулирования развития регионов проходит без полноценного анализа социально-демографических, финансовых и других характеристик региональных и муниципальных образований, в отсутствие необходимой нормативно-правовой базы по разграничению функций и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, особенно в части формирования их финансового потенциала. Очевидно, «все заметные публикации, посвященные содержанию, формам и тенденциям эволюции местного самоуправления в современной России, в той или иной степени касаются тех факторов, которые воздействуют на этот институт, образуют для него риски и угрозы, а потому требуют адекватной реакции как самих муниципальных властей, так и, конечно, властей государственных» [1, с. 3].

В связи с этим особенно актуализируется проблематика разработки новых и реконструкции прежних методов и механизмов формирования межбюджетных отношений как инструмента регулирования экономического развития территориальных образований. Постоянно возрастает число межбюджетных трансфертов – субвенций и субсидий, не связанных с реализацией государственных полномочий, что, с одной стороны, усложняет управление ими, а с другой – ограничивает бюджетную самостоятельность субъектов РФ и муниципальных образований, приводит к параллелизму, дублированию, распылению и нецелевому использованию бюджетных средств. Одновременно это представляет собой достаточно масштабное затруднение на пути повышения уровня финансового обеспечения муниципалитетов: «Объем и количество субсидий местным бюджетам, способы и время их распределения между муниципальными образованиями являются серьезными проблемами. Во многом они связаны с разграничением полномочий между уровнями власти и их финансовым обеспечением» [2, с. 25]. Передача средств из федерального бюджета превращается лишь в стандартное финансирование какого-либо расходного обязательства бюджета конкретного субъекта РФ.

Очевидно, что основу межбюджетных трансфертов составляют дотации – безвозмездные и безвозвратные денежные поступления, что никак не побуждает региональные и местные территориальные образования к активизации дополнительных собственных источников пополнения доходов своих бюджетов (таблица 1). Как видно из приведенных данных, при общем снижении абсолютных объемов межбюджетных трансфертов – 74,86 % к уровню 2013 г. – увеличение зафиксировано лишь по другим их видам (в том числе дотациям) – 104,45 % к уровню 2013 г. Остальные виды денежных трансфертов демонстрируют резкую динамику понижения, т. е. дотации (в составе иных их видов) стали доминирующим видом финансовой помощи регионам.

Таблица 1 – Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в 2013–2016 гг., млн р. [3]

Наименование	2013	2014	2015	2016	2016 г., % к данным 2013 г.
Межбюджетные трансферты, всего	84 803,9	80 844,9	63 488,8	63 488,8	74,86
субсидии	23 268,2	19 865,4	2 509,3	2 509,3	10,78
субвенции	30 074,1	28 117,0	28 117,0	28 117,0	93,49
другие межбюджетные трансферты	31 461,6	32 862,5	32 862,5	32 862,5	104,45

В целом доля межбюджетных трансфертов в составе расходов консолидированного бюджета Российской Федерации в 2012–2015 гг. демонстрирует устойчивое сокращение. В составе консолидированных бюджетов субъектов РФ она представляет собой величину, близкую к нулю (рисунок 1).

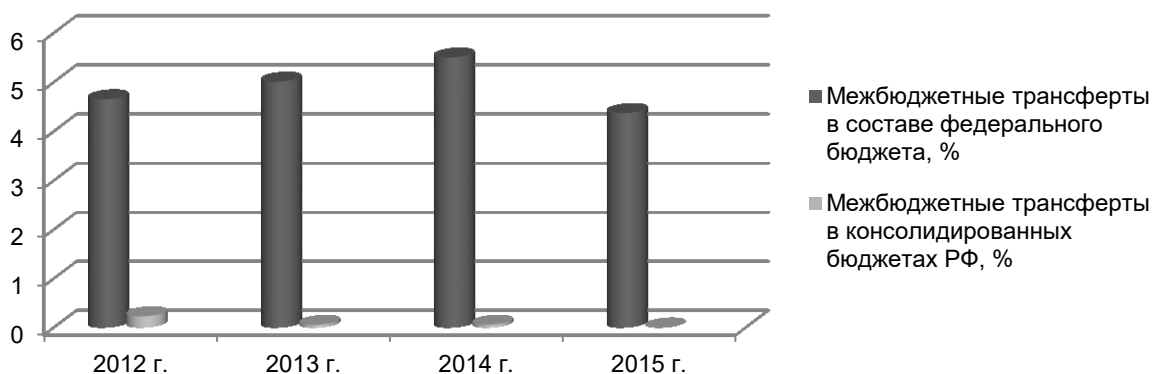


Рисунок 1 – Динамика доли межбюджетных трансфертов в составе консолидированного бюджета РФ в 2012–2015 гг. [4]

Как видно из приведенных данных, доля межбюджетных трансфертов в составе федерального бюджета только за последний год анализируемого периода сократилась с 5,50 % в 2014 г. до 4,37 % в 2015 г. Объем межбюджетных трансфертов в составе расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации за весь рассматриваемый отрезок времени уменьшился с 0,23 до 0,00 %.

По данным Минфина РФ основную часть доходов местных бюджетов составляют именно межбюджетные трансферты (и в их составе дотации): их доля в 2014 г. была выражена 63,9 %, или 2 242,4 млрд р. [5]. Во-первых, это подтверждает наши выводы относительно преобладания дотаций в общем составе совокупного трансферта денежных средств и нивелирования самостоятельности региональных и местных бюджетов, а также отсутствия стимулов к поиску и активизации собственных источников доходов. Во-вторых, это косвенно свидетельствует о сворачивании реформы межбюджетных отношений.

Вывод очевиден: межбюджетные отношения не в полной мере ориентированы на формирование условий для предпринимательской и инвестиционной деятельности, которые объективно являются необходимой базой увеличения доходов территориальных экономических образований. По-прежнему высока зависимость бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований от финансовой помощи.

С точки зрения поддержания экономически достаточного объема бюджетной обеспеченности главные направления действий местного самоуправления сегодня состоят в поддержании «падающих» и создании новых производств, т. е. в наращивании налогооблагаемой базы и обеспечении бюджетных поступлений как финансовой основы для минимальной социальной защиты населения. В то же время уровень дефицитов бюджетов по ряду малоиндустриальных территорий значительно превышает 30 %-й рубеж. Главной причиной такого положения является неравномерное индустриальное развитие, которое получили регионы в дореформенное время.

Критерием оценки территорий по развитости налогооблагаемой базы может стать показатель собственной среднедушевой бюджетной обеспеченности по каждому муниципальному образованию. Очевидно, что в основе анализа бюджетной обеспеченности региона и муниципалитета должно лежать исследование реального состояния развития социально-экономической базы каждой территории. При этом задача органов государственной власти в ходе регулирования межбюджетных отношений – найти метод и инструментарий, опирающийся на существующую законодательную и нормативную базу, чтобы успешно решать проблему постепенного сближения условий социальной обеспеченности населения независимо от аккумулированного финансового потенциала. Конечно, для определения реальных возможностей муниципальных образований надо учитывать не только накопленный дореформенный промышленный и финансовый потенциал, но и организацию его использования в новых рыночных условиях.

В основе совершенствования механизма укрепления финансовых основ местных бюджетов должен лежать анализ как структуры и динамики налоговых доходов, так и прежде всего – неналоговых доходов. Именно последний вид поступлений муниципального бюджета, по нашему мнению, должен в перспективе стать главным в укреплении финансовой базы муниципалитетов.

Немаловажную роль в укреплении финансовых основ местных бюджетов может сыграть и выработка новой идеологии, предусматривающей усиление финансовой самостоятельности и независимости низовых звеньев бюджетной системы. За последнее время бюджетная политика регионов и муниципальных образований в контексте реформирования межбюджетных отношений в целом характеризовалась инерционностью и нерациональностью расходования бюджетных ресурсов. Устойчиво сохранялись значительные различия между субъектами Федерации в проводимой ими бюджетной политике. Наиболее существенны с точки зрения выявления возможностей укрепления финансовой базы региональных муниципальных бюджетов следующие критерии:

- доля социальных расходов (на образование, культуру, искусство, здравоохранение, физическую культуру и социальную политику) в их общей сумме, отражающих социальную ориентированность региональных бюджетов;

- затраты на жилищно-коммунальное хозяйство в расчете на душу населения с учетом региональных различий предельной стоимости услуг в данной сфере в федеральных стандартах; для сравнения регионов этот показатель можно рассчитать в процентах среднероссийских значений;

- отношение текущих расходов на сельское хозяйство к объему сельскохозяйственного производства, показывающее масштабы поддержки этой отрасли.

На протяжении 2005–2016 гг. соотношения максимальных и минимальных значений первого из трех названных показателей по отдельным регионам составляли не менее 2,5; второго – не менее 15,0–20,0; третьего – исчислялись сотнями. При этом единственным значимым фактором, объясняющим различия между регионами и муниципальными образованиями, является наличие доходов для дополнительной поддержки ЖКХ и сельского хозяйства. Так называемые бедные муниципальные образования (бюджеты-реципиенты) вынужденно проводят социально ориентированную политику.

В целях устранения указанных недостатков и создания условий для нормальной работы системы территориальных финансов следует пересмотреть подходы к формированию и исполнению региональных и муниципальных бюджетов и системы межбюджетных отношений. Решить названные проблемы, по нашему мнению, возможно при организации бюджетного процесса на разных уровнях.

1. На муниципальном уровне – в рамках трехступенчатой схемы:

- долгосрочное прогнозирование развития муниципальной экономики, производства, налогооблагаемой базы и главным образом неналоговых доходов муниципального образования;

- формирование перспективной оценки бюджетной обеспеченности территории на несколько лет на базе прогноза развития неналоговых источников и налогооблагаемой базы;

- составление реального годового бюджета муниципального образования (доходы и расходы должны экономически соответствовать друг другу, быть адекватны экономической ситуации в муниципальном образовании, должен быть установлен жесткий контроль за его реализацией).

2. На региональном уровне – путем совершенствования методики определения финансового потенциала, бюджетной помощи муниципальным образованиям.

Все это ежедневно ставит перед органами местного самоуправления задачу по формированию доходной базы муниципальных бюджетов, позволяющей направлять собранные средства на реализацию первоочередных задач. Расчеты финансовой обеспеченности территориальных образований, необходимого уровня жизни населения соответствующих регионов могут быть проведены с опорой на социальные нормативы. Последние определены главным образом по данным, сложившимся за ряд лет. Принятые за основу укрупненных расчетов социальные норма-

тивы могут быть уточнены, доработаны и рекомендованы для установления социальной обеспеченности населения региона, муниципального образования. В дальнейшем подобные нормативы могут составить базу расчетов бюджетной обеспеченности тех или иных территорий.

Оптимальные нормы потребления разнообразных товаров и услуг на душу населения позволяют рассчитывать объем потребления на экономически необходимом уровне на перспективу. Возможную ошибочность, аморфность оценочных показателей социальной реальности в корреляции со стандартным бюджетом отметил Т. Пиккети: «В теории официальные оценки веса цен в зависимости от веса разных товаров и услуг [их вклада] в типичный бюджет для каждой страны различны, но такие расчеты явно оставляют много места для ошибок, особенно если достаточно трудно измерить качественные различия для многих товаров и услуг. В любом случае важно подчеркнуть, что каждый из этих индексов цен измеряет различные аспекты социальной реальности» [6].

Однако мы считаем, что использование такого метода должно заключаться в максимальном приближении текущего потребления к рациональному уровню. Необходимо отметить, что выработанные нормативы могут стать управляющими индикаторами, а комплекс программ, составленных на их основе, позволяет оперативно проводить новый цикл расчетов по всей схеме. В частности, взаимосвязку системы социальных нормативов можно осуществлять по следующей схеме (рисунок 2).

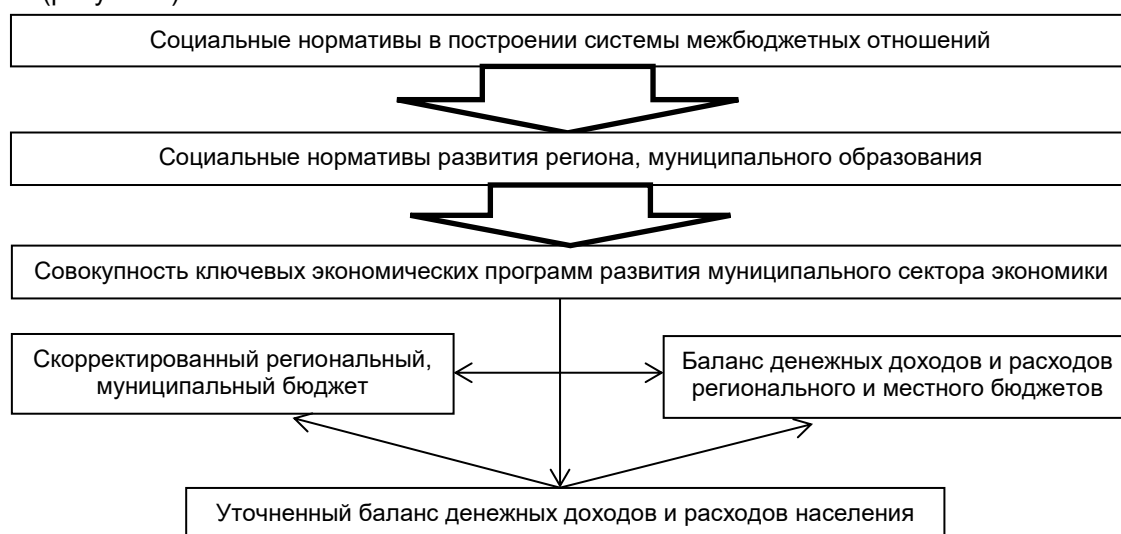


Рисунок 2 – Социальные нормативы в построении системы межбюджетных отношений [7]

Доходы регионального и местного бюджетов предлагаемой модели формируются на основе фиксированных долговременных нормативов отчислений из прибыли предприятий и организаций, а также поступлений от государственных налогов и доходов согласно достигнутым и перспективным показателям социально-экономического развития компаний муниципального и регионального секторов экономики. Доходная часть местного бюджета складывается на основании того же финансового потенциала и приводится в соответствие со схемой определения его расходных частей. Естественно, что в первой итерации местный бюджет не будет сбалансирован: либо его расходы превысят доходы, либо, наоборот, доходы будут больше расходов. Во втором случае появляется возможность поднять на новый уровень общественную инфраструктуру и сферу потребления населения. Для этого достаточно пересчитать показатели целевых программ социального развития региона, муниципального образования. В первом случае сбалансировать доходы и расходы бюджета можно путем сокращения отдельных статей расходов.

Одним из ограничений уровня социальных нормативов, кроме возможности региона или муниципального образования производить товары и услуги, является наличие у населения денежных средств. Эта задача решается параллельно с формированием баланса доходов и расходов регионального и местного бюджетов. Расчеты могут производиться следующим образом. Сначала необходимо подготовить предварительный вариант баланса денежных доходов и расходов, затем рассчитать покупательский фонд населения и рациональную стоимость товаров и услуг (по группам). Затем нужно определить баланс спроса и предложений по укрепленной группе товаров и, наконец, уточненный баланс денежных доходов и расходов граждан.

Суммируя сказанное относительно роли социальных нормативов в формировании региональных и местных бюджетов, построении экономически адекватной системы межбюджетных отношений, укажем на ряд принципиальных моментов. Во-первых, каждое предприятие, прежде

всего муниципального сектора экономики, должно обеспечить требуемый уровень благосостояния той части населения, которая по коэффициенту нагрузки приходится на конкретное количество работающих в данной компании. Для этого необходимо в стоимость выпускаемой ею продукции включить не только отраслевые затраты, но и региональные (муниципальные), а также найти ее минимальную цену. Во-вторых, фактическое финансовое развитие позволяет региональным и местным территориальным образованиям уже сейчас перейти на условия самодостаточного финансирования собственных расходов, т. е. последовательного и постепенного отказа от трансфертных социальных перечислений.

Сложившаяся ситуация в области реформирования межбюджетных отношений показывает, что за федеральным центром по-прежнему остается рычаг существенного воздействия на формирование доходов региональных и местных бюджетов. При этом сохраняется влияние на определение направления социально-экономического развития соответствующей территории, что ограничивает возможности региона и местного самоуправления самостоятельно решать проблемы финансовой обеспеченности.

Ссылки и примечания:

1. Маркварт Э. Российское местное самоуправление перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 3–17.
2. Тимофеева О.И. Открытый бюджет региона: закон о бюджете // Финансы. 2016. № 12. С. 21–26.
3. Составлено авторами по: Кузенко П.И. Межбюджетные трансферты, планируемые к предоставлению в 2014–2016 гг. из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/document/%3Fid_4%3D22065&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=NMQxWdOBM-vM6ASa9pHABw (дата обращения: 02.06.2017).
4. Составлено авторами по: Финансы России [Электронный ресурс] : 2016 : стат. сб. / под ред. С.Н. Егоренко. М., 2016. 343 с. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/fin16.pdf (дата обращения: 02.06.2017).
5. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 04.06.2017).
6. Piketty T. Capital in Twenty-First Century. Cambridge (Mass.) ; London, 2014.
7. Составлено авторами.

References

Egorenko, SN (ed.) 2016, *The finances of Russia: 2016*, collection of articles, Moscow, 343 p., viewed 02 June 2017, <http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/fin16.pdf>, (in Russian).

Kuzenko, PI 2017, *Intergovernmental transfers planned for allocation in 2014-2016 from the federal budget to the budgets of the constituent entities of the Russian Federation within the state programs of the Russian Federation*, viewed 02 June 2017, <http://minfin.ru/ru/document/%3Fid_4%3D22065&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=NMQxVWdOBM-vM6ASa9pHABw>, (in Russian).

Markvart, E 2016, 'Russian local self-government facing the main challenges of modernity', *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal*, no. 6, pp. 3-17, (in Russian).

Piketty, T 2014, *Capital in Twenty-First Century*, Cambridge (Mass.), London.

Timofeeva, OI 2016, 'Open-to-buy regional budget: the budget law', *Finansy*, no. 12, pp. 21-26, (in Russian).