
УДК 336.143
ББК 65.261.31
К 61

О.А. Колчина

Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права и управления Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону. Тел.: (8634) 31 14 26, e-mail: kolchinaoksana@gmail.com

М.А. Грезина

Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального права и управления Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону. Тел.: (8634) 31 14 26, e-mail: grezinam@yandex.ru

Межбюджетные отношения как инструмент государственного регулирования экономики России

(Рецензирована)

Исследование выполнено в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг.;

проект «Методология моделирования межбюджетных отношений в системе социально-экономического развития региона» №14.A18.21.0701

Аннотация. В статье актуализируются вопросы выравнивания пространственной дифференциации условий экономического и социального развития регионов посредством разработки рекомендаций совершенствования межбюджетных отношений. Предлагаемая система мероприятий направлена на повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами, конституциональной особенностью которой является сочетание принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, дифференциация социально-экономического развития, инструменты управления бюджетным процессом.

О.А. Kolchina

Candidate of Economics, Associate Professor of the State and Municipal Law and Management Department of the Southern Federal University, Rostov-on-Don. Ph. (8634)311426, e-mail: kolchinaoksana@gmail.com

М.А. Grezina

Candidate of Economics, Associate Professor of the State and Municipal Law and Management Department of the Southern Federal University, Rostov-on-Don. Ph. (8634)311426, e-mail: grezinam@yandex.ru

Interbudgetary relations as an instrument of the state regulation of the economy of Russia

Research was implemented within the Federal Target Program “Scientific and Pedagogical Personnel of Innovative Russia” for 2009-2013; project “Methodology of Modeling of the Interbudgetary Relations in System of Social and Economic Development of the Region”, No. 14.A18.21.0701

Abstract. This work discusses the questions related to alignment of spatial differentiation of conditions of region economic and social development by means of the elaboration of recommendations for improvement of the interbudgetary relations. The proposed system of actions is aimed at increasing efficiency of the interbudgetary relations and quality of public

and municipal finance management. A constitutional feature of the system is the combination of the principles of budget independence at all levels and unity of their common interests.

Keywords: interbudgetary relations, differentiation of social and economic development, instruments of management of the budgetary process.

Специфика функционирования российской экономики предполагает использование мультипарадигмальной модели управления регионом, в которой в качестве целевого ориентира выступает выравнивание основных параметров социально-экономического развития территорий. Наиболее эффективным инструментом государственного регулирования в части сглаживания диспропорций экономического и социального развития на субфедеральном уровне являются межбюджетные отношения, которые в настоящее время не в полной мере соответствуют стратегии инновационного развития страны на долгосрочную перспективу.

Проблема бюджетного выравнивания условий социально-экономического развития территорий значительно актуализировалась и обострилась с переходом экономики страны на рыночные отношения. Формирование процесса рыночных преобразований, сопровождающееся затянувшимся трансформационным кризисом, снижением финансовых возможностей государства, углубило межрегиональную дифференциацию в социально-экономическом развитии территорий и способствовало постепенному пониманию необходимости укрепления государственного регулирования, особенно его регионального аспекта [1]. Обусловленная возникшим экономическим кризисом острая необходимость выравнивания социально-экономических параметров развития регионов, обеспечения равного доступа граждан на всей территории страны к социальным услугам на достигнутом количественном и качественном уровне, естественно, стала прерогативой государства, основным каналом которой выступает бюджет [2].

Основным недостатком процесса реформирования межбюджетных отношений является преимущественно институциональный подход без учета социальной направленности экономической политики РФ и индивидуальных особенностей развития регионов.

Организация межбюджетных отношений представляет собой взаимодействие между органами власти разных уровней по поводу осуществления бюджетного процесса, основывающееся на разграничении бюджетных полномочий исходя из принципа территориального соответствия [3].

Суть принципа территориального соответствия или принципа «соответствия зоне обслуживания» состоит в том, что бюджетные услуги закрепляются за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей услуг данного вида. Это означает, что выбор уровня бюджетной системы, за которым закрепляются соответствующие расходы, зависит от того, осуществляются ли они в интересах всего населения страны или населения нескольких субъектов Федерации (федеральный уровень); проживающего на территориях всех или нескольких муниципальных образований (региональный уровень); в интересах населения, проживающего в основном на территории данного муниципального образования (местный уровень) [4].

По мнению Морозовой О.С., межбюджетные отношения как экономическая категория представляют собой перераспределительные отношения территориальных образований по поводу снятия противоречия между находящейся в распоряжении территориального образования частью общественного продукта и национального дохода и необходимой их долей для удовлетворения потребностей населения в бюджетных услугах в соответствии с достигнутым уровнем потребления в стране, предопределенные неравномерностью социально-экономического развития территориальных образований [5].

Необходимость регулирования финансовых потоков между государственным и территориальными уровнями федеральных систем, характеризующихся разделением полномочий, обусловлена следующими факторами [6]:

1) существующее построение налоговых систем не позволяет полностью реализовать расходные требования региональных бюджетов;

2) неспособность регионов, находящихся в неблагоприятном положении (вследствие экономических, природно-климатических, ресурсных, инфраструктурных и других особенностей), обеспечивать необходимые параметры жизни и экономическое развитие, приближенные к среднему по стране уровню, является основанием для проведения так называемой политики выравнивания, направленной на сглаживание вертикального и горизонтального дисбаланса в бюджетной системе;

3) в благополучных регионах, имеющих выгодное экономико-географическое расположение, высокий уровень развития инфраструктуры, преимущества в управлении и привлекающих бизнес и человеческие ресурсы, значительно растут расходы на агломерацию (вследствие увеличения потребности в развитии инфраструктуры). Таким образом, возникает «узкое место», которое лишь частично можно преодолеть путем дальнейшего развития существующей инфраструктуры.

В современных условиях развития межбюджетных отношений инициируется необходимость объективной оценки степени самостоятельности и устойчивости региональных бюджетных систем, являющимися условиями финансового обеспечения властных полномочий субъектов РФ и муниципальных образований, особенно при реализации социальных функций органов власти.

Представляется, что процесс выявления и устранения диспропорций в межрегиональном развитии должен быть реализован с учетом типологии регионов на основе многокритериальной оценки устойчивости бюджетов, позволяющей сравнивать субъекты РФ, близкие по уровню социально-экономического развития с учётом факторов, определяющих состояние их консолидированных бюджетов, и учитывать тенденции изменения инструментария межбюджетных отношений в зависимости от разбалансированности

социально-экономического развития территориальной системы [7].

Несмотря на то, что многие вопросы, связанные с межбюджетными отношениями как инструментом государственного регулирования экономики, получают в современных исследованиях достаточно серьезное теоретико-методологическое обоснование, проблема сглаживания диспропорций экономического и социального развития на субфедеральном уровне еще очень далека от желаемого состояния.

В условиях экономического кризиса субъекты Российской Федерации столкнулись с вопросами обеспечения сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, снижения занятости населения, сокращения финансовых ресурсов на осуществление капитальных вложений, а также риска возникновения кредиторской задолженности по первоочередным обязательствам [8].

В этой связи, согласно распоряжению Правительства РФ от 8 августа 2009 г. №1123-р «Об утверждении концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года» необходима разработка и реализация мер, направленных на смягчение последствий экономического кризиса на субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, осуществление структурных преобразований в системе межбюджетных отношений и повышение их эффективности в среднесрочной перспективе, а также повышение качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Главными недостатками сложившейся в регионах системы межбюджетных отношений являются:

— резкая дифференциация регионов по уровню бюджетной обеспеченности;

— отсутствие реальных стимулов повышения собираемости налоговых платежей, особенно поступающих в федеральный бюджет;

— неэффективное расходование средств региональных бюджетов, в том числе получаемых в качестве трансфертов из федерального бюджета;

— несоответствие доходных источников расходам, возложенным на органы регионального управления и местного самоуправления;

— неэффективный механизм распределения финансовой помощи [9].

В соответствии со сложившейся ситуацией развитие межбюджетных отношений и инструментов управления бюджетным процессом в ближайшие годы необходимо направить на решение следующих задач:

— установление особенностей организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в условиях экономического кризиса;

— создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях;

— корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления;

— совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами государственной власти и местного самоуправления;

— дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Для создания стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в условиях экономического кризиса необходимо обеспечить повышение эффективности использования бюджетных средств и создание стимулов регионов к внедрению передовых технологий управления бюджетным процессом. Для этого предусматривается создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах Российской Федерации, а также показателей оценки качества такого процесса. Показа-

тели такой оценки должны содержать индикаторы использования в бюджетном процессе инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, включающих доклады главных распорядителей бюджетных средств о результатах и основных направлениях деятельности и обоснования бюджетных ассигнований.

В соответствии с Приказом Минфина РФ от 03 декабря 2010 г. №552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами» оценка качества характеризует следующие аспекты управления региональными финансами в субъектах Российской Федерации:

1) бюджетное планирование;

2) исполнение бюджета;

3) управление государственным долгом;

4) финансовые взаимоотношения с муниципальными образованиями;

5) управление государственной собственностью и оказание государственных услуг;

6) прозрачность бюджетного процесса [10].

Согласно распоряжению Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» на федеральном уровне должны быть созданы необходимые предпосылки для обеспечения стабильности бюджетов субъектов РФ, прежде всего путем стабилизации доходной базы бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов, а также создания устойчивых стимулов для соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления по ее наращиванию.

Для этого, в частности, предлагается реализовать следующие меры:

— поэтапно сократить установленные федеральными законами льготы по региональным и местным налогам;

— усилить действенность требований по зачислению налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и (или) местные бюджеты по месту деятельности предприятий, а

также снизить негативные последствия использования трансфертного ценообразования с целью недопущения перемещения налоговой базы между регионами;

— повысить использование потенциала имущественных налогов и земельного налога, а также ускорить подготовку введения налога на недвижимость;

— обеспечить доступность для финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований информации о выполнении юридическими лицами обязательств по уплате налогов и других платежей, поступающих в региональные и местные бюджеты;

— стабилизировать методику и распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в том числе с утверждением указанных дотаций на 3-летний период, а также перевести налоговые доходы, распределяемые по дифференцированным нормативам или долям, в межбюджетные трансферты;

— повысить долю межбюджетных трансфертов субъектам РФ, распределение которых утверждается федеральным законом о федеральном бюджете, сократив объемы предоставления дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ и бюджетных кредитов субъектам РФ;

— разработать методические рекомендации (типовые методики) по прогнозированию доходов региональных и муниципальных бюджетов;

— усовершенствовать порядок взимания акцизов, распределяемых по дифференцированным нормативам, постепенно увеличивая поступление доходов от уплаты соответствующих акцизов по месту реализации подакцизных товаров;

— создать инструменты сбережения «конъюнктурных» доходов субъектов Российской Федерации;

— повысить эффективность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при администрировании налогов и других платежей;

— расширить права регионов по установлению по единым принципам для отдельных типов муниципальных образований нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, зачисляемых в бюджеты субъектов РФ, а также закрепить нормативы отчислений от единого сельскохозяйственного налога и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, за местными бюджетами [11].

В целях разработки и реализации нового этапа развития межбюджетных отношений необходимо:

— предоставить право субъектам Российской Федерации самостоятельно определять те категории граждан, которым необходимо оказывать социальную поддержку, исходя из принципа нуждаемости;

— обеспечить переход к распределению всех межбюджетных трансфертов федеральным законом о федеральном бюджете;

— осуществить переход к предоставлению субсидий по принципу «одна государственная программа — одна субсидия»;

— проработать механизмы передачи делегированных полномочий субъектам Российской Федерации в качестве их собственных полномочий с закреплением соответствующих доходных источников субъектов Российской Федерации;

— обеспечить выполнение плана поэтапной отмены льгот по региональным и местным налогам, установленных на федеральном уровне;

— усилить ответственность регионов за неэффективную бюджетную политику;

— способствовать обеспечению в субъектах Российской Федерации взвешенной долговой политики.

Реализация предлагаемых мер по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами будет способствовать повышению эффективности бюджетной системы России на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих

интересов. В свою очередь совершенствование межбюджетных отношений, как инструмента государственного регулирования экономики, позволит ре-

шить задачи выравнивания пространственной дифференциации условий экономического и социального развития регионов.

Примечания:

1. Шевченко И.К., Развадовская Ю.В. Инновационные детерминанты неравномерности экономического пространства: методика оценки и факторы преодоления // Региональная экономика: теория и практика. 2009. №16. С. 21-25.

2. Ракитина М.С. Исследование проблем межбюджетных отношений на уровне региона и муниципального образования // Известия ЮФУ. Технические науки. 2009. №3 (92). С. 26-32.

3. Ракитина М.С. Когнитивное моделирование межрегионального обмена ресурсами // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. Экономика. 2010. №2 (62). С. 193-201.

4. Балтина А.М., Волохина В.А. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: монография. Оренбург: Изд-во ОГУ, 2004.

5. Морозова О.С. Межбюджетные отношения как экономическая категория и как инструмент государственного регулирования в условиях неравномерности социально-экономического развития регионов: по материалам Ивановской и Владимирской областей: дис. ... канд. экон. наук. Иваново, 2007.

6. Харебава Н.Р. Межбюджетные отношения в механизме выравнивания условий развития регионов: учеб. пособие. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. 152 с.

7. Грезина М.А., Колчина О.А., Шевченко И.К. Типология регионов как информационно-аналитический инструмент совершенствования межбюджетных отношений в условиях территориальной дифференциации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2012. №4(20).

8. Об утверждении концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года: распоряжение Правительства РФ от 8 августа 2009 г. №1123-р // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902170365>

9. Грезина М.А., Колчина О.А., Шевченко И.К. Типология регионов как информационно-аналитический инструмент совершенствования межбюджетных отношений в условиях территориальной дифференциации // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2012. №4(20).

10. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: приказ Минфина РФ от 03 декабря 2010 г. №552 // СПС КонсультантПлюс. М., 2012. Загл. с экрана.

11. Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года: распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. №1101-р: (ред. от 07.12.2011) // СПС КонсультантПлюс. М., 2012. Загл. с экрана.

References:

1. Shevchenko I.K. Razvadovskaya Yu.V. Innovation determinants of unevenness of economic space: technique of an assessment and overcoming factors // Regional economy: theory and practice. 2009 . No. 16. P. 21-25.

2. Rakitina M.S. Research of problems of the interbudgetary relations at the level of the region and municipality // Izvestiya YuFU. Technical Science. 2009. No. 3 (92). P. 26-32.

3. Rakitina M.S. Cognitive modeling of an interregional exchange by resources // Bull. Adyghe State University. Economy. 2010 . No. 2 (62). P. 193-201.

4. Baltina A.M., Volokhina V.A. The interbudgetary relations in the region: organization and regulation models: monograph. Orenburg: OGU Publishing House, 2004.

5. Morozova O.S. The interbudgetary relations as economic category and as the instrument of state regulation in the conditions of unevenness of social and economic development of regions: from materials of the Ivanovo and Vladimir areas: Dissertation of Candidate of Economics. Ivanovo, 2007.

6. Kharebava N.R. The interbudgetary relations in the mechanism of alignment of conditions of region development: teaching manual. Volgograd: VolGU Publishing House, 2005. 152 pp.

7. Grezina M.A., Колчина О.А., Shevchenko I.K. Typology of regions as information and analytical tools of improvement of the interbudgetary relations in the conditions of territorial differentiation // Bull. Tomsk State University. Economy. 2012 . No. 4(20).

8. On the approval of the concept of the interbudgetary relations and the organization of the budgetary process in subjects of the Russian Federation and municipalities till 2013: the order of the Government of the Russian Federation of August 8, 2009, No. 1123-r // Electronic fund of legal and the specifications and technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902170365>.

9. Grezina M.A., Kolchina O.A., Shevchenko I.K. Typology of regions as information and analytical tools of improvement of the interbudgetary relations in the conditions of territorial differentiation//Bull of Tomsk State University. Economy. 2012 . No. 4(20).

10. On a procedure of monitoring and assessment of quality of management of regional finance: the Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation of December 03, 2010. No. 552 // Legal Reference System ConsultantPlus. M., 2012. Title from the screen.

11. On the approval of the Program of the Government of the Russian Federation on increasing the efficiency of the budgetary expenses for the period till 2012: the Order of the Government of the Russian Federation of June 30, 2010. No. 1101-r: (edition of 07.12.2011) // Legal Reference System ConsultantPlus. M., 2012. Title from the screen.