

УДК 336.12

**ФОРМИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Громова Н.М., Михалкина Т.К.

*Старорусский политехнический колледж (филиал) Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого*

**Совершенствование бюджетного устройства способно оказать значительное положительное воздействие на функционирование всей рыночной системы. И это совершенствование следует осуществлять как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, основывая их исключительно на принципах бюджетного федерализма, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за уровнем бюджетного дефицита и государственного долга. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощный стимул экономического роста.**

**Ключевые слова:** межбюджетные отношения, государственный бюджет, региональный уровень, финансы

Совершенствование финансовых отношений между федеральными, региональными и местными органами власти является одним из ключевых факторов экономического и политического развития России. Эти отношения не только связывают воедино бюджетную систему государства, но и обеспечивают ее эффективное функционирование за счет достижения равного для всех регионов уровня бюджетной обеспеченности и, соответственно, унифицированного объема бюджетных услуг, предоставляемых населению.

Основными функциями межбюджетных отношений являются выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны) уровня, и стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рационального и эффективного их расходования. Поэтому, когда выравнивающая функция становится резко преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, в ущерб ей, требуется внесение корректив в

действующий механизм межбюджетных отношений.

Состояние межбюджетных отношений внутри субъектов Федерации в значительной степени зависит от того, как они складываются между федеральным центром и регионами.

Межбюджетные отношения должны стать серьезным фактором экономического роста. Но без особой заинтересованности в таком росте и ответственности за его обеспечение со стороны региональных и местных властей на подведомственных им территориях эту задачу не решить.

О недостатках действующего механизма межбюджетных отношений свидетельствует, в частности, возросшая роль неформализованного метода регулирования консолидированного бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов через бюджетные ссуды из вышестоящих звеньев бюджетной системы.

Процесс совершенствования бюджетного устройства Российской Федерации, вбирающий в себя важнейшие проблемы современного бюджетного механизма, логично разделить на две основные группы. К первой следует отнести те из них, которые определяются федеративным устройством нашей страны: вопросы со-

вершенствования межбюджетных отношений и необходимости формирования системы бюджетного федерализма, что, руководствуясь вековым опытом ведущих западных стран, позволит стабилизировать и укрепить российскую государственность, повысит управляемость существующей рыночной системы и в конечном итоге оптимизирует структуру доходов и расходов как федерального бюджета, так и местных бюджетов. А отсюда вытекает и вторая группа проблем действующего бюджетного устройства - собственно финансовая. Повышение доходности бюджета и оптимизация его расходов, проблема сбалансированности государственного бюджета и необходимость управления государственным долгом - именно эти финансовые аспекты бюджетного устройства определяют уровень социально - экономического развития страны, качество жизни населения. В конечном итоге, именно эти показатели и определяют эффективность всей проводимой государством экономической политики.

Изменения в сфере межбюджетных отношений неизбежно отражаются на собственно финансовой стороне бюджетов всех уровней; значительные изменения в бюджетных доходах или расходах требуют соответствующей корректировки бюджетной системы.

Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет) - форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации.

Использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, предусмотренных бюджетным кодексом.

В бюджетах субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетной классификации Российской Федерации раздельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации в связи с осуществлением органами

государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам ведения субъектов Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения, указанных в п.2 и 5 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и расходных обязательств субъектов Российской Федерации, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами), образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации.

Вступление в силу Федерального закона от 4 июля 2005 г. № 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и, частично, Федерального закона от 6 октября 2005 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", определило поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации.

Целью данного законопроекта явилось приведение федерального законодательства в соответствие с законодательством о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Результатом реализации поправок в законодательство стало существенное расширение бюджетных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по формированию расходов соответствующих бюджетов, поскольку и объем и порядок осуществления выплат будет определяться региональными и

муниципальными нормативными правовыми актами.

В бюджете на 2008 год планировалось значительное увеличение платежей за неработающее население в связи с изменением порядка финансирования по участковым больницам, амбулаториям, отдельным службам и учреждениям здравоохранения областного подчинения за счет перевода в систему обязательного медицинского страхования, а также в связи с реализацией постановления Правительства Российской Федерации «О финансировании дополнительных платежей на обязательное медицинское страхование неработающих пенсионеров, получающих трудовую пенсию по старости».

В 2008 году отменены жесткие требования по установлению уровня оплаты труда работников бюджетной сферы для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (единая тарифная сетка по оплате труда работников бюджетной сферы). Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления будут не только самостоятельно решать вопросы по определению уровня оплаты труда, в том числе – по различным категориям отраслей и должностей, но и не зависеть от решений Федерального центра по срокам и темпам повышения этих расходов.

Новая модель межбюджетных отношений сочетает в себе цели *выравнивания* и *стимулирования*. При этом до единого уровня обеспеченности подтягиваются лишь самые бедные территории.

Межбюджетные отношения с 2008 года построены в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ. К основным особенностям межбюджетных отношений относятся:

- **разграничение расходных полномочий** между областью и муниципальными образованиями в соответствии с требованиями федерального законодательства и с учетом полномочий, отнесенных к вопросам местного значения;

- **установление единых нормативов отчислений** от федеральных и региональных налогов для всех городов и районов области, максимально приближенных

к тем нормативам, которые установлены для местных бюджетов на федеральном уровне;

- **организация в составе областного бюджета системы фондов финансовой помощи** бюджетам муниципальных образований, в соответствии с требованиями, которые установлены для субъектов Российской Федерации. Это фонд финансовой поддержки, фонд софинансирования социальных расходов и фонд муниципального развития;

- **распределение фонда финансовой поддержки** на основе выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований области. Бюджетная обеспеченность в полном соответствии с федеральным законодательством определяется в зависимости от величины налогового потенциала муниципального образования в расчете на душу населения. При этом учтены основные объективные различия в стоимости оказания бюджетных услуг на территории области;

**система фондов финансовой помощи**, включающая в себя шесть фондов:

- **фонд финансовой поддержки**, основное назначение которого – выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

- **фонд софинансирования социальных расходов**, создаваемый для субсидирования наиболее значимых и приоритетных расходов местных бюджетов. Выделение субсидий из фонда позволит финансово поддержать реализацию приоритетов бюджетной политики области на местном уровне. При этом распределение фонда будет осуществляться по объективной и единой методике. Вместе с направлениями расходов, которые будут субсидироваться из фонда, методика ежегодно будет утверждаться законом области о бюджете, в соответствии с приоритетами бюджетной политики области на очередной год;

- **фонд муниципального развития** создается для долевого финансирования наиболее интересных и наиболее важных для развития области муниципальных программ и проектов развития;

- **фонд стабилизации местных финансов** создается для частичной компенса-

ции потерь бюджетов муниципальных образований области от перехода к новой системе межбюджетных отношений.

Средства, которые будут высвободаться в областном бюджете за счет сокращения фонда стабилизации местных финансов, пойдут на увеличение объемов фонда софинансирования социальных расходов и фонда муниципального развития. Тем самым, объем средств, передаваемых

на местный уровень, не уменьшится, но приобретет несколько иные формы и назначение.

Кроме этих фондов будут также существовать *Фонд компенсаций* и *Фонд реформирования муниципальных финансов*.

Удельные веса фондов в общем объеме финансовой помощи муниципальным образованиям распределены следующим образом (рис. 1):

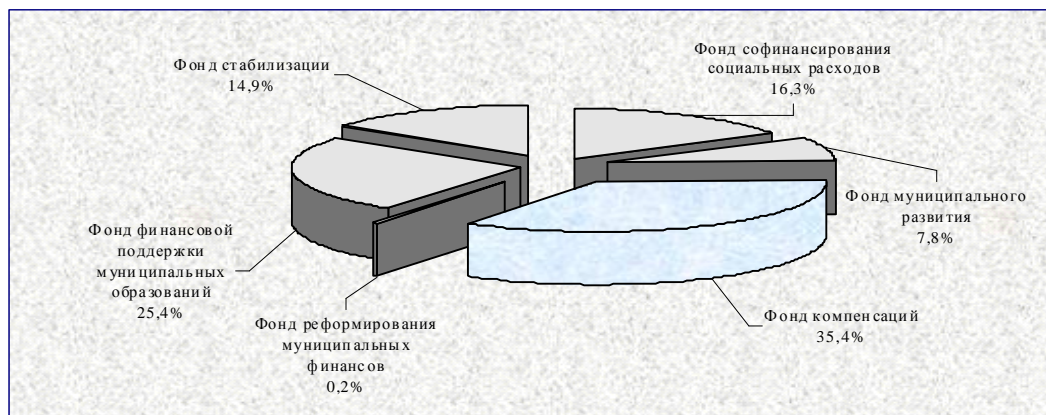


Рис. 1.

Методику распределения дотаций характеризуют:

*Объективность* – в методике не используются прогнозные (субъективные) данные по отдельным муниципальным образованиям, расчеты ведутся на основе фиксированных формул и официальных данных. Тем самым, расчеты становятся верифицируемыми (проверяемыми), а сложный и затратный механизм согласований – ненужным.

*Подушевой принцип* выделения дотаций – распределение дотаций по методике осуществляется таким образом, чтобы сгладить различия в доходах бюджетов муниципальных образований, посчитанных на душу населения (с учетом некоторых корректирующих коэффициентов). Как следствие, **методика впервые отделена от учета объема сети бюджетных учреждений**, что наконец-то раскрывает возможности и создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов на местах.

*Неполное выравнивание* – методика разработана таким образом, чтобы различия в бюджетной обеспеченности муници-

пальных образований сократились, но не исчезли совсем. Чем больше налоговый потенциал муниципального образования, тем больше должна быть бюджетная обеспеченность. Соблюдение данного принципа позволяет мотивировать органы местного самоуправления к мобилизации доходов и реализации программ развития, позволяет преодолеть иждивенческий подход к осуществлению бюджетной политики на местах.

*Налоговый потенциал* – как основной инструмент для оценки доходных возможностей бюджетов муниципальных образований. Использование показателя потенциала позволяет абстрагироваться от фактических показателей собираемости налогов, объема предоставляемых из местного бюджета льгот и прочих факторов. Это позволит прекратить практику покрытия этих затрат из областного бюджета, ориентирует органы местного самоуправления на проведение ответственной бюджетной политики.

В результате, внедрение новой модели межбюджетных отношений позволит:

- создать мощные стимулы для органов местного самоуправления к мобилизации дополнительных доходов в бюджет, оптимизации бюджетной сети и повышению эффективности бюджетных расходов;

- максимально сблизить региональную нормативную базу с федеральным законодательством, вступившим в силу с 2008 года, тем самым, позволяя обеспечить плавный переход к новой организации межбюджетных отношений;

- сохранить на территории области социальную стабильность, обеспечить социальную защищенность жителей области;

- повысить прозрачность межбюджетных отношений, прогнозируемость объемов финансовых ресурсов для субъектов бюджетного планирования, тем самым – раскрыть возможности для реализации среднесрочных проектов и программ;

- стимулировать инициативы со стороны местных органов власти по реализации программ развития и институционального обустройства территории области.

Таким образом, совершенствование бюджетного устройства способно оказать

значительное положительное воздействие на функционирование всей рыночной системы. И это совершенствование следует осуществлять как по отношению к внутренним, межбюджетным отношениям, основывая их исключительно на принципах бюджетного федерализма, так и по отношению к количественным и качественным показателям самого бюджета, способствуя его сбалансированности и осуществляя достаточный контроль за уровнем бюджетного дефицита и государственного долга. Ведь только в совокупности эти изменения способны превратить государственный бюджет из средства дестабилизации экономики в мощный стимул экономического роста.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Омега – Л., 2007. -224с.
2. Государственное регулирование экономики/ Под. ред. А.Н. Петрова. – СПб., 2007.
3. Экономическая теория/ Под. ред. В.И. Видякина. – М.: ИНФРА – М, 2003. – 608с.

### FORMATION OF INTERBUDGETARY ATTITUDES{RELATIONS} AT A REGIONAL LEVEL

Gromova N.M., Mikhalkina T.K.

*Old Russian polytechnical college (branch) of the Novgorod state university  
named after Yaroslav the Wise*

Perfection of the budgetary device is capable to render significant positive influence on functioning of all market system. And this perfection should be carried out as in relation to internal, interbudgetary attitudes{relations}, founding{establishing} them it is extreme on principles of budgetary federalism, and in relation to quantitative and to quality indicators of the budget, promoting his{its} equation and carrying out the sufficient control over a level of budgetary deficiency and a public debt. In fact only in aggregate these changes are capable to transform the state budget from means of destabilization of economy into powerful stimulus of economic growth.

Keywords: interbudgetary attitudes{relations}, the state budget, regional level, finance