

УДК 338.24

doi: 10.18101/2304-4446-2017-1-36-43

РАЗВИТИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЯ

© *Осипова Гета Михайловна*

доктор экономических наук, профессор
Бурятский государственный университет
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: getaosipova@mail.ru

© *Очирова Баярма Баторовна*

магистрант, Бурятский государственный университет
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: feu-bsu@mail.ru

В статье рассмотрены вопросы сущности межбюджетных отношений. Проанализирован процесс составления и исполнения доходов, расходов муниципального образования. Предложены меры по совершенствованию бюджетного процесса на муниципальном уровне.

Ключевые слова: муниципальные финансы, межбюджетные отношения, доходы, расходы.

Изменения, происходящие в социально-экономической сфере России, делают актуальной задачу рационального использования финансовых ресурсов в интересах развития страны, ее регионов и муниципальных образований. Решение данной проблемы требует нахождения реальных путей усиления воздействия межбюджетных отношений на экономический рост и получения с их помощью высоких экономических и социально значимых результатов.

Современную систему развития финансовых отношений в нашей стране невозможно представить без постановки проблемы совершенствования межбюджетных отношений, в том числе на муниципальном уровне.

Совокупность межбюджетных отношений в России основывается на бюджетном федерализме. Как известно, бюджетный федерализм — это форма бюджетного устройства в федеративном государстве, предполагающая учет интересов всех участников бюджетного процесса на основе достижения компромисса и самостоятельного управления функционированием всех звеньев бюджетной системы.

Бюджетный федерализм, по мнению многих исследователей, основывается на следующих основных принципах:

- законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между бюджетами всех уровней;
- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;

- равенство всех бюджетов;
- самостоятельность бюджетов всех уровней;
- объективное перераспределение средств между бюджетами для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований;
- единство бюджетной системы.

В современных условиях рыночных преобразований не всегда удается следовать этим принципам. В большинстве муниципальных образований в России, согласно исследованиям, существуют следующие проблемы:

- отсутствие соотношения расходных полномочий органов местного самоуправления и закрепленных доходных источников муниципалитетов;
- определение источников формирования доходов в бюджеты разных уровней для обеспечения расходных полномочий;
- организация взаимодействия между бюджетами и, прежде всего, оптимальная организация трансфертов между бюджетами разного уровня [6].

Решение этой проблемы во многом определяется состоянием и устойчивостью муниципальных финансов, которые являются источником финансирования мероприятий по решению социально-экономических задач муниципальных образований. Кроме того, формы и методы предоставления средств из бюджетов, механизмы налогообложения доходов физических лиц могут оказывать активное влияние на процессы в муниципальных образованиях, их развитие.

Совершенствование финансового механизма обеспечения муниципальных образований требует осуществления комплекса мер, нацеленных на создание эффективной системы развития и функционирования муниципальных образований для обеспечения потребностей населения.

Все-таки главной проблемой в России была и остается проблема самообеспечения регионов и муниципальных образований, доходность бюджетов всех уровней. К сожалению, большинство наших регионов — дотационные. Теоретически очевидно, что бюджетная политика на всех уровнях и развитие межбюджетных отношений должны быть сфокусированы на росте ВРП регионов и экономического потенциала муниципальных образований и поселений.

Для решения вышеупомянутых проблем необходима разработка научно обоснованных подходов к функционированию муниципальных финансов, совершенствованию нормативно-правовой базы. Это предполагает должное государственное регулирование муниципальных финансов, так как оно способно поддержать социально-экономическое развитие муниципальных образований и поселений.

Механизмами государственного регулирования для достижения финансовой устойчивости должны, наконец, стать преобразование отраслевой и региональных структур, развитие налоговых систем и т. д. Здесь необходимо обратить особое внимание на следующий момент. Невозможно эффективно управлять муниципальными финансами региона, делая ставку в основном лишь на поиск более рационального механизма их распределения и использования. Основная задача в области стабилизации региональ-

ных и муниципальных финансов — постоянно осуществлять меры, обеспечивающие улучшение финансового положения производителей и растущую наполняемость бюджетов на основе поддержки и развития производства, наращивания инвестиций и создания инновационных рабочих мест.

Только выработка эффективных стимулов в этом направлении, прежде всего на уровне регионов и муниципальных образований, делает реальной задачу преодоления тенденций депрессивности и отсталости в социально-экономическом развитии территорий, создаст предпосылки для эффективного проведения политики бюджетного выравнивания, перехода территорий на путь самообеспеченности, самодостаточности.

Для достижения вышеназванных результатов межбюджетные отношения муниципальных образований, по нашему мнению, должны строиться на следующих принципах:

- взаимной финансовой ответственности и обязательности сторон;
- применения для всех муниципальных образований методологии оценки финансовых потребностей с учетом их пространственных особенностей;
- горизонтального и вертикального выравнивания доходов, с использованием механизма межбюджетных отношений;
- достижения оптимальности встречных финансовых потоков;
- возмещения выпадающих доходов вследствие действий региональных и федеральных властей;
- стимулирования органов управления муниципальных образований в увеличении собственных доходов;
- открытости и гласности в межбюджетных отношениях [5].

Следование этим принципам предполагает, что для осуществления предоставляемых им законодательно полномочий органы власти на местах должны иметь право влиять на уровень и размеры финансовых ресурсов, необходимых для выполнения возложенных на них функций.

Этот принцип, закрепленный в Европейской хартии местного самоуправления, к которой, как известно, присоединилась и Россия, нашел отражение также в российском законодательстве, регламентирующем статус местного самоуправления и экономические основы его деятельности. На практике реализовать данный принцип достаточно сложно. Например, неразработанность должной законодательной базы, а главное, ее правоприменение.

Кроме того, в сфере межбюджетных отношений нередко принимаются законы, особенно на региональном уровне, да и на федеральном, без определения источников финансирования, предусмотренных в законодательном акте предприятий [4].

В целом вышеупомянутые принципы отражены в той или иной мере в соответствующих статьях Бюджетного кодекса РФ [1].

Необходимым и обязательным условием финансирования расходных полномочий является, по нашему мнению, научно обоснованная оценка бюджетного потенциала региона. Бюджетный потенциал — это расчет

возможных поступлений в бюджет в планируемый период на конкретной территории.

Ведь известно, что реальная власть принадлежит тем, кто принимает решение. «В производстве господствуют те, кто контролирует и поставяет капитал», — считает американский экономист Дж. К. Галбрейт [2].

Далее он пишет: «Если руководитель фирмы не в силах повлиять на уровень цен, издержек производства, заработной платы или процента, и если даже самый лучший объем продукции его фирмы определяется внешними факторами, а прибыли подвержены эффекту выравнивания в результате конкуренции, то можно с полным основанием пренебречь вопросом о власти этого человека» [2].

Данный тезис точно отражает состояние межбюджетных отношений в России. Органы власти муниципальных образований постоянно сталкиваются с недостатком финансовых ресурсов, и в такой ситуации говорить о реальной власти органов управления муниципальных образований сложно [3]. Это наглядно видно из анализа состава и структуры доходов бюджета муниципального района «Агинский район» (табл. 1).

Таблица 1

Анализ состава и структуры доходов
муниципального района «Агинский район»

Наименование показателей	2013 г.		2014 г.		2015 г.	
	тыс. р.	уд. вес. %	тыс. р.	уд. вес. %	тыс. р.	уд. вес. %
Доходы всего:	654 783,8	100	674538,2	100	703282,89	100
Налоговые поступления	103 538,65	15,8	130701,05	19,4	138522,08	19,7
Неналоговые поступления	14 576,04	2,2	5472,85	0,8	5489,02	0,8
Безвозмездные поступления	536 669,0	82,0	538364,35	79,8	559271,79	79,5

Примечание: составлено по данным годовых отчетов за 2013–2015 гг.

По данным таблицы 1 видно, что доходы бюджета района на 82% формировались за счет безвозмездных поступлений и только 18% составляют налоговые и неналоговые поступления. Но положительным является то, что доля безвозмездных поступлений имеет тенденцию, правда, слабую к уменьшению. Безвозмездные поступления сыграли важную роль в формировании доходов бюджета района.

Это связано с увеличением доли налоговых поступлений, в 2014 г. они составили 130 701,05 тыс. р., или на 3,6% выше, чем в 2013 г. В 2015 г. наблюдается увеличение дохода района до 703 282,89 тыс. р. В 2015 г. удельный вес налоговых поступлений составил в сумме 138 522,08 тыс. р.,

или 19,7%. Удельный вес неналоговых поступлений в 2014 г. снизился до 0,8% и остался на таком же уровне в 2015 г. Это говорит о том, что район испытывает недостаток в собственных доходах, а значит, недостаточно развита экономика района. Органы власти района должны проводить эффективную политику для развития реального сектора экономики, увеличения прибыльности предприятий, находящихся на его территории. Из анализа динамики доходов муниципального района «Агинский район» (табл. 2) видно, что в 2014 и 2015 годах наблюдается незначительное повышение доходов на 3 и 4,3% соответственно.

Таблица 2
Анализ динамики доходов муниципального района
«Агинский район» за 2013–2015 гг.

Наименование вида дохода	2013 г., тыс. р.	2014 г., тыс. р.	Темп прироста 2014 г., к 2013 г., %	2015 г., тыс. р.	Темп прироста 2015 г., к 2014 г., %
Доходы, всего	654 783,8	674538,2	3	703282,9	4,3
Налоговые доходы	103 538,7	130701,1	26,2	138522,1	6,0
Неналоговые доходы	14 576,0	5472,9	-62,5	5489,0	0,3
Безвозмездные поступления	536 669,0	538364,4	0,3	559271,8	3,9

Примечание: составлено на основе данных годовых отчетов об исполнении расходной части бюджета муниципального района «Агинский район» за 2013–2015 гг.

В 2014 г. произошло значительное снижение доходов по неналоговым доходам, до 62,5 %. По налоговым поступлениям произошло увеличение на 26,2%. Это в определенной мере связано, по нашему мнению, с неблагоприятной экономической ситуацией в стране по известным нам причинам. Но район, судя по фактическим данным, смог справиться с этим положением. Это, с одной стороны.

В 2015 г. доходы увеличились на 4,3% по сравнению с 2014 г. Увеличение наблюдается по следующим показателям: по налоговым поступлениям — 6%, по неналоговым поступлениям — на 0,3%, по безвозмездным поступлениям — на 3,9%.

С другой стороны, муниципальным образованиям для решения проблемы дефицита бюджета объективно необходимо принимать комплексные системные меры в области финансовых отношений для увеличения доходов бюджета и сокращения расходов. В рыночной экономике существ-

вующая структура бюджета района не отвечает принципам глобального рынка.

Таблица 3
Анализ структуры расходов бюджета МР «Агинский район»

Показатель	2013 год		2014 год		2015	
	тыс. р.	уд. вес. %	тыс. р.	уд. вес. %	тыс. р.	уд. вес. %
Расходы всего:	654 278,7	100	673366,1	100	700015,7	100
Общегосударственные вопросы	34376,2	5,2	36822,6	5,5	34905,7	5,0
Национальная оборона	1 451,4	0,2	1471,5	0,2	1433,8	0,2
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	201,4	0,03	41,0	0,006	1195,1	0,2
Национальная экономика	43 844,0	6,7	53248,4	7,9	57517,4	8,2
Жилищно-коммунальное хозяйство	15 039,5	2,3	12227,3	1,8	7559,7	1,1
Образование	441 832	67,5	443990,7	66,0	464619,4	66,4
Культура, кинематография и средства массовой информации	22 058,0	3,4	26157,4	3,9	20828,7	3,0
Здравоохранение	2 448,3	0,4	10,5	0,001	0	0
Социальная политика	13 361,0	2,1	20631,7	3,1	25227,8	3,6
Спорт и физическая культура	1 580,1	0,2	1660,9	0,2	1767,3	0,3
Обслуживание государственного и муниципального долга	598,78	0,1	1323,0	0,1	794,5	0,1
Межбюджетные отношения	77 487,39	11,8	75781,1	11,3	84166,4	12,0

Примечание: составлено на основе данных годовых отчетов об исполнении расходной части бюджета муниципального района «Агинский район» за 2013–2015 гг.

Анализ структуры расходов бюджета МР «Агинский район» (табл. 3) показывает, что бюджет является социально ориентированным. Расходы по этим статьям составляют в среднем в течение исследуемого времени — 70%.

Это обусловлено необходимостью проведения дополнительных мер по укреплению и сбалансированности системы пенсионного обеспечения, решению задач, поставленных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, по повышению размеров пенсий и пособий, усилению социальной направленности в отношении таких категорий граждан, как инвалиды, ветераны, реализации мероприятий, направленных на демографическое развитие страны, и т. д.

Отрадно, что расходы на национальную экономику: регулирование и поддержка экономической деятельности, включая вопросы природопользования, развитие инфраструктуры и природно-ресурсного потенциала, государственную поддержку отдельных отраслей экономики, незначительно выросли. Основное место в их структуре занимают бюджетные ассигнования на транспорт, воспроизводство минерально-сырьевой базы, сельское хозяйство и рыболовство, связь и информатику, другие вопросы в области национальной экономики. В 2013 г. они составляли 43 844,0 тыс. р., или 6,7%, в 2014 г. — 53 248,4 тыс. р., или 7,9%, а 2015 г. 57 517,4 тыс. р., или 8,2%.

В целом муниципальный район не превышает утвержденной суммы, с одной стороны. С другой, насколько научно обоснованно были рассчитаны сами суммы расходов.

Исходя из проведенного исследования для улучшения финансового состояния муниципальных образований, в том числе «Агинский район», целесообразно осуществление следующих мер:

- решение вопроса о передаче части федеральных и региональных налогов на муниципальный уровень, отразив это в бюджетном кодексе РФ;
- установить четкое разграничение административной власти и финансовой компетенции;
- усиление фискальных стимулов для привлечения инвесторов в район;
- поддержание исполнительской финансовой дисциплины в реализации законов и отказ от иждивенчества, при отсутствии креатива и стремлений к модернизации.

Реализация этих мер позволит использовать разнообразие страны для повышения благосостояния ее населения.

При этом следует помнить мировой опыт — ни одной стране не удалось создать оптимальную модель межбюджетных отношений, этот процесс продолжается.

Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп.).
2. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. М., 1989.

3. Иванов В. В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. 2010. № 1. С. 5–14.
4. Игоница Л. Л. Принципы организации муниципальных финансов // Финансы. 2003. № 8. С. 15–19.
5. Осипова Г. М. Государственные и муниципальные финансы. Улан-Удэ: Изд-во Бурят. гос. ун-та, 2016. С. 25.
6. Перцов Л. Анализ финансового состояния МО и предложения по укреплению доходной части местных бюджетов // Муниципальная власть. 2012. № 1.

DEVELOPMENT OF INTERBUDGETARY RELATIONS AT THE MUNICIPAL LEVEL: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Geta M. Osipova

Dr. Sci. (Econ.), Prof., Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: getaosipova@mail.ru

Bayarma B. Ochirova

Master's Degree Student, Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
E-mail: feu-bsu@mail.ru

The article discusses the nature of interbudgetary relations. The process of profit budgeting, implementing and auditing revenue and expenditure is analyzed. We offer the measures to improve budgetary process at the municipal level.

Keywords: municipal finance, interbudgetary relations, revenues and expenditures.