

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РФ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ)

Рассматриваются межбюджетные отношения между федеральным центром и бюджетами субъектов РФ. Особое внимание уделяется проблеме формирования доходов нижестоящих бюджетов, связанных с увеличением доли межбюджетных трансфертов. Проведен анализ тенденций изменений объемов финансовых ресурсов, поступающих из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ на примере Оренбургской области, предложены направления совершенствования межбюджетных отношений.

Ключевые слов: межбюджетные отношения, фонды финансовой поддержки субъектов РФ, трансферты, дотации, субвенции, субсидии.

В современных условиях организация взаимоотношений между уровнями бюджетной системы направлена на повышение экономической эффективности межбюджетных отношений, совершенствование качества управления как государственными, так и муниципальными финансами, на достижение социальной справедливости, обеспечение экономического роста и целостности государства. За последние годы произошли значительные изменения в финансовых взаимоотношениях бюджетов различных уровней на основе укрепления российской модели бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, достижения прозрачности и стабильности в распределении и перераспределении финансовых ресурсов.

Вместе с тем, необходимо отметить, что до сих пор в России основным источником доходов многих региональных и местных бюджетов являются межбюджетные трансферты – средства, передаваемые из одного бюджета в другой. Причем такую же роль трансферты играют во многих странах, как с развивающейся, переходной, так и развитой рыночной экономикой.

Следствием того, что большинство доходов бюджетов субъектов формируется за счет трансфертов, является нерациональное распределение доходных источников, которое в свою очередь не соответствует сложившейся системе разграничения бюджетных полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления.

Сложившееся на сегодняшний день положение в бюджетной сфере отражает приоритет национальной финансовой политики, направленной на необходимость совершенствования механизма оказания финансовой помощи в Россий-

ской Федерации. Действующий механизм организации межбюджетных отношений между уровнями бюджетной системы характеризуется увеличением количества форм и объемов финансовой помощи, предоставляемой из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ и усложнением порядка их предоставления и согласования.

Финансово-экономический кризис, с которым столкнулась российская экономика осенью 2008 г., существенным образом повлиял на положение консолидированных региональных бюджетов в конце 2008 г. и в 2009 г. По итогам 2009 г. в 52 из 83 субъектов Российской Федерации произошло падение налоговых доходов в номинальном выражении по сравнению с уровнем 2008 г. При этом значительное снижение (больше 10%) наблюдалось в 25 регионах. Федеральным центром был принят целый ряд мер как в сфере налоговой политики, так и в сфере выделения межбюджетных трансфертов, которые направлены на смягчение последствий кризисных явлений для субнациональных бюджетов.

Средства финансовой помощи по своему характеру решают следующие основные задачи:

- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ в целях создания условий для обеспечения равных возможностей доступа граждан к социальным услугам;
- обеспечение реализации ряда федеральных законов, предусматривающих выплаты гражданам на реализацию расходных полномочий РФ во взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ;
- стимулирование органов исполнительной власти субъектов РФ к принятию мер по оздоровлению бюджетов субъектов РФ и проведению экономических реформ.

Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ имеют следующие формы: дотации или субвенции на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности субъектов РФ; субсидии на финансирование отдельных целевых расходов.

Источниками финансирования бюджетов субъектов РФ в рамках межбюджетных отношений выступают специализированные денежные фонды, создаваемые в системе федерального бюджета. К таким фондам в настоящее время относятся Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд компенсации, Фонд регионального развития, Фонд развития региональных финансов, Фонд софинансирования социальных расходов.

Особое место в системе межбюджетных трансфертов отводится Фонду финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР). Основное назначение Фонда финансовой поддержки регионов – выравнивание социально-экономического развития территорий. Выплаты из Фонда получили название «бюджетные трансферты», которыми обозначают перевод средств в форме дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. При этом размеры трансфертов рассчитываются на основе формул, согласованных с субъектами Российской Федерации. При распределении средств фонда финансовой поддержки учитываются факторы, ведущие к удорожанию бюджетных расходов в субъектах РФ, имеющих на своей территории районы с ограниченными сроками завоза продукции. Средства фонда финансовой поддержки регионов распределяются на основе сопоставления бюджетной обеспеченности субъектов РФ, измеренной величиной приведенных к сопоставимым условиям удельных валовых налоговых ресурсов.

Фонд компенсаций – второй базовый элемент системы финансовой поддержки регионов, созданный в 2001 году, формируется и распределяется в целях обеспечения равных возможностей финансирования из консолидированных бюджетов субъектов РФ расходов на реализацию социальных федеральных законов «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Фонд софинансирования социальных расходов занимает промежуточное положение между фондом финансовой поддержки регионов и

фондом компенсаций. Впервые он был создан в 2002 году для стимулирования субъектов Федерации поддерживать на определенном уровне предоставление основных общественных услуг. Средства фонда софинансирования социальных расходов должны распределяться между всеми без исключения субъектами РФ для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов, прежде всего, на образование, здравоохранение, культуру, социальное обеспечение, социальную помощь населению, при соблюдении определенных условий. Первоначально они могут быть ограничены выделением бюджету субъекта РФ его доли в финансировании нормативного уровня соответствующих расходов, либо поддержанием определенного уровня финансирования. В дальнейшем по мере развития механизмов функционирования фонда софинансирования социальных расходов, выделение субсидий может быть также обусловлено проведением в регионе структурных реформ и повышением эффективности соответствующих расходов.

Дополнительными элементами системы финансовой помощи субъектам Федерации являются фонд регионального развития и фонд реформирования региональных и муниципальных финансов. Финансовая помощь субъектам РФ на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру сосредоточена в рамках фонда регионального развития, который должен объединить средства, распыленные между многочисленными федеральными и региональными инвестиционными программами и предназначенные для финансирования социальной инфраструктуры, а также объектов производственной инфраструктуры, необходимых для реализации социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов является правопреемником для действовавшего в 2002–2004 годах фонда реформирования региональных финансов. Фонд сформирован в целях активизации процессов финансового оздоровления, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах РФ. До 2005 года из этого фонда получали средства порядка двадцати регионов. Причем требования к ним были очень жесткие. По сути, фонд реформирования региональных и му-

ниципальных финансов, как и фонд софинансирования, призван обеспечить лучшую практику ведения финансовой политики в регионах. Действие фонда эффективно, потому что регионы улучшают управление финансами на своей территории, с одной стороны, а с другой – получают дополнительные ресурсы из этого фонда.

Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов формируется за счет средств займа Международного банка реконструкции и развития. Субсидии из Фонда предоставляются субъектам Российской Федерации, отобранным на конкурсной основе, и направляются на реформирование и оздоровление региональных финансов, развитие социальной инфраструктуры, повышение эффективности бюджетных расходов, поддержку экономических реформ.

Объем финансовой помощи из федерального бюджета, предоставляемой в бюджеты субъектов РФ ежегодно увеличивается в абсолютном выражении, за исключением субвенций, объем, и структура которых сокращаются. Данные об объемах межбюджетных трансфертов, поступающих из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, представлены в таблице 1 [3, 4].

Анализ структуры межбюджетных трансфертов свидетельствует о том, что наибольший удельный вес среди четырех групп трансфертов за пять лет занимают дотации (рисунок 1). Их удельный вес в общей сумме межбюджетных трансфертов составляет 45,97%, 48,79%, 50,96%, 49,20%, а в плановом году порядка 55,55% соответственно за 2008–2012 годы. Нельзя сказать о тенденции этих расходов к уменьшению или увеличению, в целом они стабильны и колебания незначительны в среднем в пределах 3%. Наименьшую долю в общей сумме межбюджетных трансфертов составляют субвенции и иные межбюджетные трансферты. Рост дотаций обуслав-

ливается увеличением межбюджетных трансфертов на поддержку сбалансированности бюджетов субъектов РФ, для поддержания отраслей хозяйства и стабилизации экономики в целом.

Таким образом, можно сделать вывод, что в структуре межбюджетных трансфертов из федерального бюджета наибольшее внимание уделяется именно дотациям, поскольку посредством них осуществляется выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и стимулирование их развития.

Анализ финансовой помощи, поступающей в бюджет Оренбургской области из федерального бюджета, свидетельствует о том, что на долю Оренбургской области приходится приблизительно 0,80% всех межбюджетных трансфертов федерального бюджета. В 2008 г. Оренбургская область была на 48 месте по сумме предоставляемых средств из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ, а в 2011 г. – на 70-м, что позволяет сделать вывод о самостоятельности Оренбургской области в формировании собственных финансовых ресурсов.

Анализ структуры безвозмездных поступлений в бюджет Оренбургской области по видам межбюджетных трансфертов (рисунок 2) показал, что преобладают безвозмездные перечисления в виде субвенций, субсидии и дотации имеют тенденцию к сокращению.

Финансово-экономический кризис показал неэффективность российской системы межбюджетных отношений. Действующие механизмы межбюджетных отношений в Российской Федерации обладают рядом существенных недостатков и соответственно требуют реформирования.

Во многих регионах (и Оренбургская область здесь не является исключением) и муниципальных образованиях наблюдается ситуация, когда значительную долю бюджетных до-

Таблица 1. Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета РФ в бюджеты субъектов РФ за 2008-2012 гг. (в процентах)

Название показателя	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г. (план)
Дотации	45,97	48,79	50,96	49,20	55,55
Субсидии	22,90	22,32	29,68	29,41	34,09
Субвенции	20,52	17,54	6,57	9,31	5,76
Иные межбюджетные трансферты	10,62	11,35	12,79	12,08	4,60

ходов составляют субвенции на выполнение делегируемых полномочий.

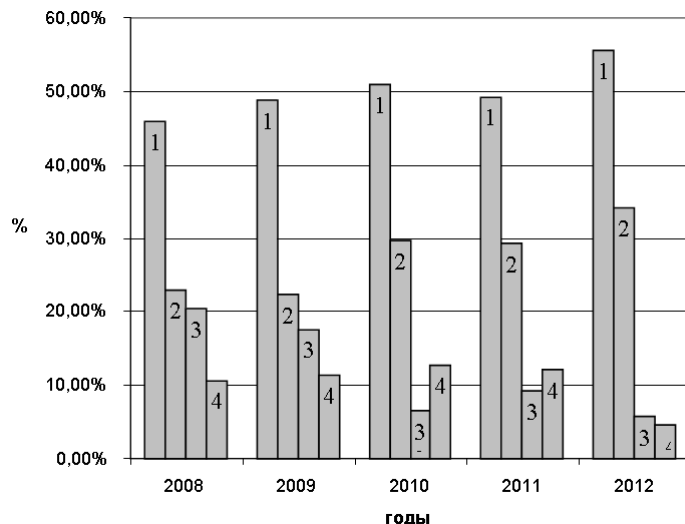
Преобладание субвенций представляет собой некоторые риски для повышения качества управления государственными и муниципальными финансами, поскольку нижестоящие органы власти и управления не всегда заинтересованы в максимально эффективном исполнении, по сути, чужих полномочий. Кроме того, может возникнуть ситуация с нехваткой или переизбытком финансовых ресурсов на выполнение тех или иных полномочий, что приведет к неэффективному использованию бюджетных средств.

На сегодняшний день практика организации взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления сложилась таким образом, что пересмотр разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы происходит практически ежегодно, что отрицательно сказывается на качестве управления государственными и муниципальными финансами. Поэтому в современных условиях необходимо продолжить совершенствовать систему разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы с целью сокращения числа делегируемых полномочий.

Кроме того, в качестве повышения эффективности распределения финансовой помощи необходимо изменение механизмов распределения и предоставления межбюджетных трансфертов, направленное на сокращение объема предоставления дотаций нижестоящим бюджетам в пользу иных инструментов бюджетного перераспределения средств – субсидий, как наиболее эффективного механизма бюджетного регулирования. Использование субсидий является наиболее предпочтительным, поскольку они изначально имеют целевую направленность и обеспечивают заинтересованность субъектов и муниципальных образований, как получателей данного вида межбюджетных трансфертов, в более эффективном использовании полученных средств. Это позволит повысить эффективность организации межбюджетных

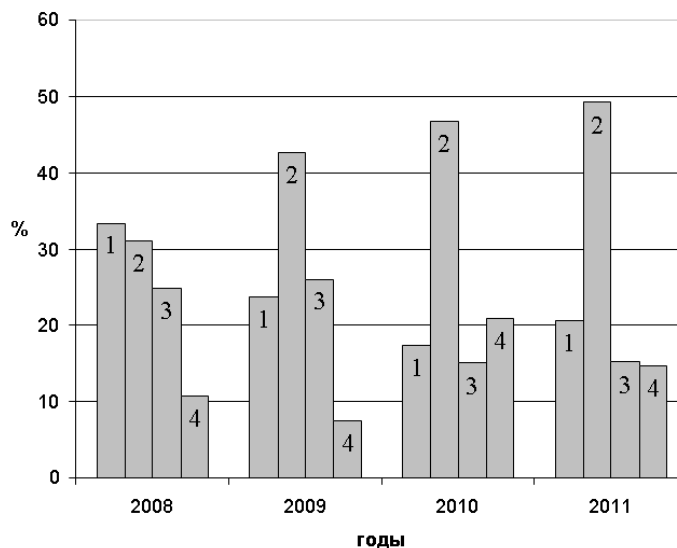
отношений между Федерацией и ее субъектами, направленную на мобилизацию ресурсов саморазвития регионов.

26.10.2012



- 1 - Дотации
- 2 - Субсидии
- 3 - Субвенции
- 4 - Иные межбюджетные трансферты

Рисунок 1. Структура межбюджетных трансфертов, поступающих в бюджеты субъектов РФ из федерального бюджета за 2008–2012 гг.



- 1 - Дотации
- 2 - Субвенции
- 3 - Субсидии
- 4 - Иные межбюджетные трансферты

Рисунок 2. Структура межбюджетных трансфертов, поступающих в бюджет Оренбургской области из федерального бюджета за 2008–2012 гг.

Список литературы:

1. Васильев, В. В. Финансовые дотации: выравнивание или стимулирование? / В. В. Васильев // *Финансы*. – 2009. – № 4. – С. 12–14.
2. Проблемы межбюджетных отношений в России / А. А. Мамедов [и др.]; Ин-т эконом. политики им. Е. Т. Гайдара. – М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2012. – 188 с.: ил. – (Научные труды №159Р).
3. Федеральный закон №198-ФЗ от 24.07.2007 «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [web-сайт]. – М., 2007. – Режим доступа: http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/08-10/. – Дата обращения 26.11.12.
4. Федеральный закон №308-ФЗ от 02.12.2009 «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации [web-сайт]. – М., 2007. – Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/in-dex.php?pg4=3. – Дата обращения 26.11.12.

Сведения об авторе:

Волохина Вера Алексеевна, доцент кафедры финансов Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 6506, e-mail: veru.78@rambler.ru

UDC 338.24: 336.1

Volohina V.A.

Orenburg state university, e-mail: veru.78@rambler.ru

INTER-BUDGET RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION IN MODERN CONDITIONS (ON THE EXAMPLE OF THE ORENBURG REGION)

In the article the inter-budget relations between the federal center and the budgets of the subjects of the Russian Federation are considered. The special attention is paid to the problem of the formation of incomes of the subordinate budgets, connected with the increase in a share of inter-budget transfers in the structure of their incomes. The author carries out the analysis of tendencies of changes of financial resources volumes coming from the federal budget into the budgets of the subjects of the Russian Federation on the example of the Orenburg region, trends to improve the inter-budget relations are offered.

Key words: inter-budget relations, funds of financial support of the subjects of the Russian Federation, transfers, grants, subventions, subsidies.

Bibliography:

1. Vasiliev, V. V. Financial grants: alignment or stimulation? / V. V. Vasiliev // *Finance*. – 2009. – № 4. – P. 12–14.
2. Problems of inter-budget relations in Russia / A. A. Mamedov. – M.: Publishing house of Gaidar Institute, 2012. – 188 p. (Scientific works / Institute of Gaidar's economic policy; №159P).
3. An official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation. FZ №198-FZ from 24.07.2007 «About federal budget for 2008 and for the planned period of 2009 and 2010 years» [Electronic resource]. – Access mode: http://www1.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/08-10/. – Reference date 26.11.12
4. An official site of the Ministry of Finance of the Russian Federation. FZ №308-FZ from 02.12.2009 «About federal budget for 2010 and for the planned period of 2011 and 2012 years» [Electronic resource]. – Access mode: http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/in-dex.php?pg4=3. – Reference date 26.11.12