

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Волохина В.А.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Важнейшим качеством бюджетной системы является ее целостность, под которой понимается равенство бюджетных прав и полномочий всех уровней бюджетной системы, т.е. ни один уровень бюджетной системы не может считаться важнее другого. Однако, наблюдается иная ситуация, когда приоритет отдается федеральному бюджету, и в меньшей степени уделяется внимание двум другим уровням бюджетной системы – бюджетам субъектов РФ и местным бюджетам. В самом бедственном положении находятся бюджеты муниципальных образований, поскольку они находятся в зависимости от вышестоящих бюджетов. Органам местного самоуправления недостаточно финансовых ресурсов, чтобы обеспечивать финансирование расходов, закрепленных за ними законодательно. Поэтому по-прежнему актуальным остается вопрос укрепления финансовых основ местных бюджетов и рационализации их расходов и требующим незамедлительного решения.

Местные бюджеты являются низовым звеном бюджетной системы. Несмотря на это, именно местные бюджеты играют важную роль в реформировании бюджетных отношений, поскольку они являются фундаментом бюджетной системы, не обеспечив который финансовыми ресурсами, нельзя кардинальным образом улучшить взаимоотношения между уровнями власти в соответствии с функциями, возложенными на каждый уровень государственной власти.

Органы местного самоуправления не получили реальной возможности самостоятельно и в достаточном объеме формировать собственные бюджетные доходы. Источником формирования финансовых основ местного самоуправления выступают доходы вышестоящих бюджетов (это и нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, и использование механизма межбюджетных трансфертов - предоставление финансовой помощи в виде дотаций, субвенций, субсидий). Таким образом, сохраняется устойчивый дисбаланс между доходными возможностями и расходными полномочиями местных бюджетов.

И Оренбургская область здесь не является исключением. Большинство местных бюджетов Оренбургской области формируется и исполняется с дефицитом. Формирование местных бюджетов практически полностью зависят от решений вышестоящих органов власти и управления. Вертикальные и горизонтальные дисбалансы сглаживаются в значительной мере на субъективной основе. Поэтому разработка эффективной системы субфедеральных межбюджетных отношений является одной из наиболее важных, и одновременно сложных задач проводимой в настоящее время бюджетной реформы. Одной из основных и приоритетных целей

экономической политики является формирование такой системы межбюджетных отношений, которая была направлена на достижение экономического роста, обеспечение самостоятельности всех уровней бюджетной системы, сокращение социально-экономического неравенства и различий в уровне бюджетной обеспеченности территорий.

Проведенный анализ организации межбюджетных отношений в субъектах РФ позволил сделать вывод, что в качестве основных инструментов бюджетного регулирования в регионах применяются два инструмента: отчисления от федеральных и региональных налогов и механизм межбюджетных трансфертов, предоставляемых из областного фонда финансовой поддержки и районных фондов финансовой поддержки поселений. Однако, актуальным остается вопрос, насколько рационально и эффективно применяются субъектами Федерации эти инструменты, и будет ли достигнута цель выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Результаты исследования показали, что в Оренбургской области, как и в любом другом регионе, есть муниципалитеты с различным налоговым потенциалом, что требует перераспределения финансовых ресурсов через бюджет субъекта РФ.

Для того, чтобы все муниципальные районы и городские округа имели возможности обеспечивать выполнение закрепленных за органами местного самоуправления этих муниципальных образований полномочий из областного Фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) выделяется дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Расходы на предоставление дотаций, образующих областной Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), предусматриваются ежегодно в объеме 3 000,0 млн. рублей, что также соответствует уровню текущего года. С учетом же дотации, замещенной дополнительным нормативом по НДФЛ, общий объем областного Фонда имеет тенденцию к росту как по сравнению с 2013 годом (в 2014 году – плюс 102 млн. рублей), так и ежегодно в течение 2014 – 2016 годов. В общей сумме размер этого фонда в 2014 год составил 5 013,2 млн. рублей, в 2015 году запланирован в сумме 5 141,1 млн. рублей, в 2016 году – 5 281,1 млн. рублей. Наблюдаем тенденцию к увеличению средств данного фонда [1].

На рисунке 1 представлен объем фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) Оренбургской области [2,3].

Анализ распределения средств финансовой поддержки в период с 2011 по 2014 годы показал, что муниципальные образования Оренбургской области достаточно сильно отличаются друг от друга по показателю подушевых расчетных доходов. Основная причина значительной дифференциации муниципальных образований области заключается в наличии существенных внутрирегиональных социально-экономических различий, связанных с различной инфраструктурой муниципалитетов, обеспеченностью территории полезными ископаемыми и др.

Подушевые расчетные доходы в расчете 1,000 тысяча рублей на человека являются одним из рассчитываемых коэффициентов бюджетной

результативности. И чем выше этот показатель, тем соответственно лучше работа финансовых органов соответствующей территории по увеличению поступлений доходов в бюджет.

**Объем областного Фонда Финансовой
поддержки муниципальных районов
(городских округов)**

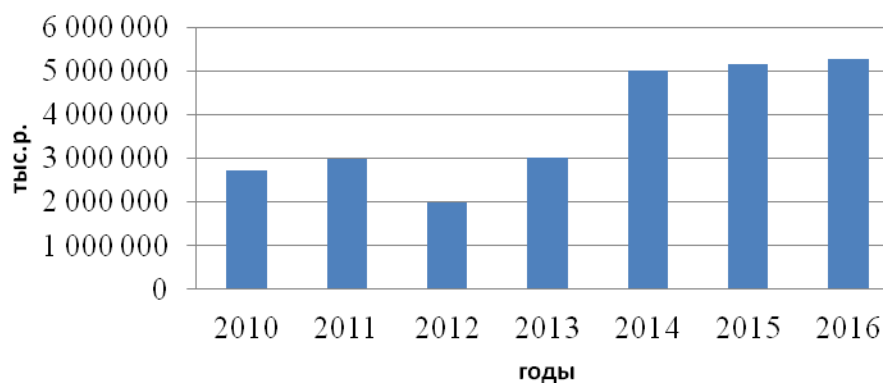


Рисунок 1 – Фактический и плановый объемы фонда финансовой поддержки муниципалитетов Оренбургской области в 2010-2016 годы.

Подушевые расчетные доходы напрямую зависят от поступлений в областной бюджет таких налогов, как транспортный и земельный налоги, налог на доходы физических лиц, единый налог на вмененный доход. В основном это зависит от предприятий, которые предоставляют различного рода услуги. Эта величина и определяет подушевые расчетные доходы, исходя из которых, в дальнейшем определяется бюджетная обеспеченность. В том случае, если муниципалитету недостаточно средств для самообеспечения, ему выделяется помощь из областного бюджета.

Анализ оценки подушевых расчетных доходов муниципальных образований Оренбургской области показал существенные различия в бюджетной обеспеченности муниципальных образований Оренбургской области. Так, подушевые расчетные доходы самого обеспеченного муниципального образования области - г. Оренбурга, являющегося областным центром, в 2011 г. превысили подушевые расчетные доходы наименее обеспеченного муниципального образования Сорочинский район практически в 7 раз. В 2012 году наименьшее значение по данному показателю было у Матвеевского района и, разница между этими муниципальными образованиями составляла превышение в 9 раз, в 2013 году - уже в 11 раз. Таким образом, прослеживается значительная дифференциация муниципальных образований по уровню подушевых расчетных доходов, причем данная тенденция увеличивается из года в год. В большинстве муниципалитетов Оренбургской области подушевые расчетные доходы незначительны. Они колеблются, находясь в пределах от 1,07 тыс. р. на человека в Матвеевском районе до 7,974 тыс. р. на человека в городе Бузулуке, по данным 2013 года. При этом город

Оренбург имеет самый высокий показатель подушевых расчетных доходов – 11,48 тыс. р. на человека [4].

Передача отчислений от федеральных и региональных налогов местным бюджетам представляет собой первый этап бюджетного регулирования, на котором достигается «сглаживание» первоначального разрыва по закрепленным доходным источникам местных бюджетов.

На втором этапе осуществляется полное выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований путем оказания финансовой помощи из областного бюджета. Однако различия в уровнях бюджетной обеспеченности местных бюджетов Оренбургской области настолько существенны (по показателю подушевых доходов муниципалитеты отличаются друг от друга в разы), что можно сделать вывод о том, что предоставление средств из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) не решает проблему выравнивания.

На основе анализа недостатков в организации и регулировании межбюджетных отношений на региональном уровне выявлено, что механизм оказания финансовой помощи должен отвечать следующим требованиям: не только обеспечивать выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов, но и стимулировать их развитие; основываться на формализованной методике предоставления финансовой помощи с использованием объективных оценок бюджетных потребностей; соответствовать принципам прозрачности, объективности, достоверности и проверяемости расчетов.

В соответствии с этим бюджетное регулирование в Оренбургской области должно исходить не только из выравнивания бюджетных доходов, но и в большей степени должно ориентироваться на стимулирование муниципальных образований к развитию своего доходного потенциала. Целью стимулирования развития территорий является повышение доходного потенциала муниципального образования, а также более полное использование собственных доходных источников.

Анализ бюджетной обеспеченности показал, что несмотря на достаточно близкие по размеру уровни бюджетной обеспеченности муниципальных образований, получающих дотации, между ними сохраняется первоначальная градация. Данная градация позволяет обеспечить стимулирующий эффект для развития муниципальных образований, поскольку муниципальное образование, имеющее самую низкую бюджетную обеспеченность, даже после предоставления финансовой помощи не сможет не только опередить, но даже и догнать какой-либо из муниципалитетов, не получающий средств из фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). При таком подходе к распределению средств ранг муниципальных образований не меняется. Кроме того, это позволит поддерживать необходимые стимулы к повышению доходов за счет собственных усилий.

Стоит подчеркнуть, что распределение средств через фонд финансовой поддержки не решает проблему выравнивания доходов. Так, необходимо отметить, что всем городам Оренбургской области средства фонда финансовой

поддержки муниципалитетов передаются в меньшем объеме по сравнению с районами области.

В целом анализ подушевых расчетных доходов и бюджетной обеспеченности позволяет сделать вывод, что г. Оренбург (как и еще ряд муниципалитетов) является донором в межбюджетных отношениях с Оренбургской областью. Если же доходы муниципальных образований увеличиваются исключительно вследствие предоставления средств финансовой поддержки, а не за счет стимулирования развития собственного доходного потенциала, то политика выравнивания бюджетной обеспеченности считается неэффективной.

Поэтому, решение вопроса финансовой обеспеченности органов местного самоуправления относится к основополагающим элементам совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Список литературы

- 1 Об областном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов [Электронный ресурс]: Закон Оренбургской области от 10 декабря 2013 года № 2070/574-V-ОЗ (в ред. от 04 марта 2014 года № 2203/615-V-ОЗ) // сайт Министерства финансов Оренбургской области. – Режим доступа: <http://www.minfin.orb.ru/budget/>*
- 2 Об областном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов [Электронный ресурс]: Закон Оренбургской области от 21 декабря 2009 года № 3295/756-IV-ОЗ (в ред. от 23 декабря 2010 года № 4174/971-IV-ОЗ) // сайт Министерства финансов Оренбургской области. – Режим доступа: <http://www.minfin.orb.ru/budget/>*
- 3 Об областном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов [Электронный ресурс]: Закон Оренбургской области от 18 декабря 2012 года № 1314/363-V-ОЗ (в ред. от 09 декабря 2013 года № 1986/573-V-ОЗ) // сайт Министерства финансов Оренбургской области. – Режим доступа: <http://www.minfin.orb.ru/budget/>*
- 4 Волохина В.А. К вопросу выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований Оренбургской области // Вестник Оренбургского государственного университета. - № 14 (175). – 2014. – С. 284-289.*
- 5 Павельева Н.С., Королева Л.П. Проблемы и перспективы укрепления финансовой самостоятельности территориальных бюджетов в РФ / Н.С. Павельева, Л.П. Королева // Налоги и налогообложение. – 2014 г. – № 1(115). – С. 49-55.*