

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ОСНОВА СОВРЕМЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Оздоева Л.Р.¹.

¹ ФГБОУ ИнгГУ, Назрань, e-mail: fsoc225@gmail.com

Аннотация: В статье представлен сравнительный анализ подходов к управлению территориальным развитием за период 2019-2020; выявлено доминирующее направление регулирования - сглаживание межрегиональной дифференциации за счет формирования точек роста и повышения межрегиональной интеграции.

Изложены основные принципы построения системы межбюджетных отношений; обоснована роль межбюджетных трансфертов в создании условий интеграции и выравнивания дифференциации российских регионов. Рассматриваются инструменты, позволяющие выравнивать показатели бюджетной обеспеченности регионов, направлять финансовые ресурсы на приоритетные направления социально-экономического развития. Проведен анализ применяемых в настоящее время в России межбюджетных трансфертов как основы федеральной финансовой политики в отношении регионов. Особое внимание уделено проблеме регулирования межбюджетных отношений. В статье обоснована необходимость укрепления доходных источников территориальных бюджетов в условиях сокращения межбюджетных трансфертов. В результате анализа выявлены особенности предоставления таких видов межбюджетных трансфертов, как дотации, субсидии, субвенции из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Рассмотрение основных видов межбюджетных трансфертов позволило обосновать первостепенные проблемы существующей системы межбюджетных отношений. Существующая дифференциация уровней социально-экономического развития регионов России актуализирует необходимость разработки комплексной региональной политики, направленной на сокращение территориальных диспропорций.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, дотации, субсидии, субвенции, СКФО

INTERBUDGETARY RELATIONS AS THE BASIS OF MODERN REGIONAL POLICY OF RUSSIA

Ozdоеva L.R.¹.

¹Ingush State University, Nazran, e-mail: fsoc225@gmail.com

Аннотация на английском языке: The article presents a comparative analysis of approaches to the management of territorial development of the adjustment period. It identified the dominant direction of regulation smoothing interregional differentiation by forming growth points and increasing inter-regional integration. The emphasis shifted to the development of decentralized co-financing of regional programs providing an innovative, socially oriented development of the territories by forming zones of advancing economic growth. The article describes the basic principles of the system of intergovernmental relations. It justified the role of intergovernmental transfers in the creation of conditions for the integration and alignment of differentiation of the Russian regions. An analysis of currently intergovernmental transfers in Russia as the basis of the federal financial policy in relation to the regions.

An analysis of the peculiarities of these kinds of intergovernmental transfers as grants, subsidies, subventions from the federal budget to the budgets of the Russian Federation. The special attention is paid to a problem of regulation of the interbudgetary relations. In article need of strengthening of profitable sources of territorial budgets in the conditions of reduction of the interbudgetary transfers is proved. Consideration of the basic kinds of intergovernmental transfers allowed to prove the primary problems of the current system of intergovernmental fiscal relations. The current differentiation of levels of socio-economic development of regions of Russia actualizes the need to develop a comprehensive regional policy on reducing regional disparities.

Keywords: interbudgetary relations, grant, subsidy, subvention, North Caucasus Federal district.

В настоящее время происходят значительные изменения в области межбюджетных отношений, совершенствуется правовая база, которая регулирует и развивает их, а также

совершенствуются механизмы распределения финансовой помощи и контроля за их расходами.

На мой взгляд, межбюджетные отношения - это отношения между государственными органами на разных уровнях бюджетной системы, направленные на обеспечение эффективности фискальной политики. В ст. 6 Бюджетного кодекса РФ говорится, что «межбюджетные отношения – это взаимоотношения, возникающие между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса». [1]

Правовые основы межбюджетных отношений регулируются прежде всего Конституцией РФ, Бюджетным кодексом и Налоговым кодексом. На уровне субъектов отношения регулируются Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [2]

Сторонами межправительственных отношений являются Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования.

Основой межбюджетных отношений является бюджетный федерализм - такая система построения отношений, которая учитывает независимость каждого бюджета и позволяет сочетать интересы Федерации с интересами каждого из ее субъектов и органов местного самоуправления.

Отношения между бюджетами состоят из распределения полномочий по доходам и расходам и их передачи на более низкие уровни, предоставления безвозмездной и возмездной поддержки бюджетам субъектов в форме трансфертов и (или) мониторинга за соблюдением бюджетных законов. Межбюджетные отношения возникают главным образом по поводу дифференциации доходов и расходов между определенными уровнями бюджетной системы. Такие отношения должны быть взаимосвязаны, совместимы с бюджетной иерархией и основываться на следующих принципах:

1. Принцип самостоятельности. Этот принцип дает властям соответствующих бюджетов право самостоятельно осуществлять процесс составления бюджета на соответствующем уровне системы составления бюджета, обеспечивать сбалансированное и эффективное использование бюджета, управлять источниками доходов и направлением расходов.

2. Принцип разграничения доходов, расходов и источников финансирования бюджетных дефицитов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации. Это подразумевает необходимость четкого законодательного разграничения бюджетной ответственности, а также распределения расходных полномочий субъектов на ответственные органы.

3. Принцип соответствия финансовых ресурсов органов власти и управления их функциями.

4. Принцип предотвращения конфликтов на различных уровнях государственного управления и их разрешения, а также принятия последовательных решений по вопросам налогово-бюджетной политики.

Действенное сочетание двух механизмов выравнивания - вертикального и горизонтального - способствует эффективности международных отношений.

Вертикальный подход направлен на то, чтобы сбалансировать доходы и расходы путем разграничения обязанностей между уровнями государственного управления, назначения конкретных видов расходов для каждого уровня бюджетной системы и обеспечения их соответствующими типами источников в долгосрочной перспективе. Цель механизма горизонтальной корректировки - сбалансировать конституционные права граждан на социальные услуги и финансовую поддержку.

Наиболее яркой формой проявления межгосударственных отношений являются отношения при распределении межгосударственных трансфертов, которые регулируются Бюджетным кодексом Российской Федерации. Межбюджетные трансферты между бюджетами - это средства, которые предоставляются при определенных условиях из бюджетов разных уровней.

Выделяют 3 формы межбюджетных трансфертов: дотации, субсидии и субвенции.



Дотации - межбюджетные трансферты, которые предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе. Направление и условия использования средств не устанавливаются. Дотации представляют собой государственную поддержку территорий Российской Федерации и предоставляются в целях обеспечения баланса безопасности или поддержания сбалансированного бюджета по данному вопросу. С помощью этих средств регионы-реципиенты решают свои социальные проблемы, а также проблемы малообеспеченных граждан. В рамках межбюджетных отношений существенную роль играют субсидии, поскольку они назначаются малообеспеченным субъектам Российской Федерации.

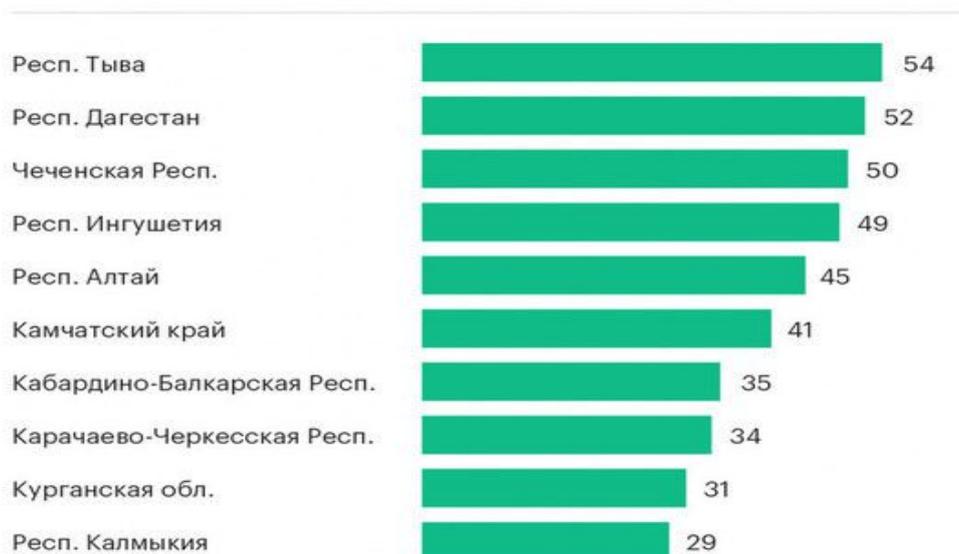
Например, в 2019 году вливания в бюджет Республики Ингушетия составили 9,1 миллиарда рублей. Но это не оказало заметного влияния на решение социальных проблем: тот же уровень безработицы остался неизменным на протяжении десятилетия, на уровне 26%. [7, с. 4]

12 субъектов в стране не покрываются дотациями, для остальных регионов они более чем необходимы. Эта ситуация ставит под сомнение эффективность существующих межбюджетных отношений. Однако Министерство финансов Российской Федерации продолжает оптимизировать отношения между бюджетами субъектов, создавая комфортные условия для осуществления финансовой поддержки, а также обращая внимание на сбалансированность этих отношений, уменьшая централизованное регулирование налоговой базы регионов и увеличивая эффективность затрат.

Дотации накапливаются в Федеральном фонде финансовой поддержки субъектов Федерации, который не является целевым фондом.

В приказе Минфина России от 15 ноября 2019 г. №1032 перечень субъектов, которые получают дотации в 2020, состоит из 72 субъектов. Объем дотаций в 2019 году по сравнению с 2018 увеличился до 675,3 млрд (28,3% межбюджетных трансфертов). По заявлению Счетной палаты, большинство из дотационных регионов не смогли вовремя исполнить обязательства, предусмотренные соглашениями, что ставит на рассмотрение вопрос о необходимости заключения соглашений, кроме как с высокодотационными (Республика Алтай, Дагестан, Ингушетия, Тыва, Чечня, Камчатский край). По словам аудитора СП Светланы Орловой, по итогам этого года из-за распространения коронавирусной инфекции обязательства по соглашениям многими регионами могут быть не выполнены.

Доля дотаций в доходах, %



По данным РБК, при анализе информации Минфина РФ об исполнении консолидированных бюджетов регионов становится ясно, что бюджеты северокавказских республик примерно наполовину состоят из дотаций из федерального центра. Так, в прошлом году в Дагестане дотации из бюджета Российской Федерации составляли 52% доходов консолидированного бюджета республики, в Чечне - 50%, в Ингушетии - 49%.

В свою очередь, субсидии, в отличие от дотаций, являются целевыми. Субсидии предназначены для финансирования бюджетных обязательств. Другой характеристикой этой формы финансовой поддержки является то, что она регулируется специальным режимом, который подразумевает обязательство организаций распределять часть бюджета на те же цели, для которых была выделена данная субсидия. Этот режим называется режимом софинансирования. Таким образом, целевое использование субсидий строго контролируется уполномоченными органами.

Пример субсидии - меры социальной поддержки для оплаты счетов за коммунальные услуги ветеранам и инвалидам.

Многие неверно идентифицируют понятия «субсидии» и «льготы». Их нельзя сравнивать категорически, поскольку субсидии - это суммы, которые государство возмещает при оплате жилищных услуг, а льготы являются своего рода скидкой на услуги в зависимости от граждан, принадлежащих к конкретным категориям.

Средства в виде субсидий в бюджеты субъектов формируют федеральный фонд для софинансирования расходов и средства для финансирования обязательств муниципалитетов в региональном фонде.

Глава Комитета Госдумы по делам национальностей Ильдар Гильмутдинов в ходе заседания комитета при рассмотрении проекта бюджета на ближайшие три года отметил, что на субсидии в СКФО в бюджет направлено в 2020 году - 3,64 миллиарда рублей, в 2021 году — 3,55 миллиарда рублей. За счет этих средств планируется строительство и реконструкция объектов коммунального хозяйства в Республике Дагестан; осуществление выплат гражданам, проживающим в оползневой зоне на территории Чеченской Республики, при переселении в районы с благоприятными условиями жизни на территории ЧР; защита объектов капитального строительства от чрезвычайных ситуаций реализация инвестиционных проектов социально-экономического развития Ставропольского края, РСО-Алания, Республики Ингушетия, Карачаево-Черкесской и Кабардино-Балкарской Республик, Республики Дагестан, Чеченской Республики.

В связи с коронавирусом Правительство Российской Федерации Постановлением от 24 апреля 2020 года №576 утвердило правила предоставления субсидий малым и средним предпринятиям, работающим в секторах российской экономики, наиболее пострадавших от ухудш

ения состояния вследствие распространения новой коронавирусной инфекции». Субсидия предназначена для частичной компенсации расходов получателей субсидий, включая поддержание занятости и вознаграждение их работников в апреле и мае 2020 года.

Третья форма финансовой поддержки со стороны государства - субвенции. Согласно ст.133 «под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке».

В зависимости от их назначения они осуществляют форму оплаты деятельности региональных или местных органов власти при осуществлении полномочий, переданных от соответствующего высшего публичного юридического лица.

В то же время Российская Федерация передает свои полномочия непосредственно органам местного самоуправления и финансирует их за счет бюджетов субъектов Федерации.

Субвенции, находящиеся в денежной форме, накапливаются в Федеральном компенсационном фонде, созданном в структуре федерального бюджета.

Наиболее популярными являются субвенции на социальные нужды, а именно:

- предоставление временных или разовых выплат малообеспеченным гражданам, детям с ограниченными возможностями;
- выплата государственной помощи детям-сиротам и родителям, которые больше не находятся под опекой;
- обеспечение больниц и клиник медицинским оборудованием и расходными материалами;
- ремонт в дошкольных учреждениях, покупка спортивного инвентаря;
- много других целевых программ.

Региональные бюджеты на распространение коронавирусной инфекции сталкиваются с трудностями. В этих условиях необходимо предоставить регионам возможность оперативно реагировать на современные вызовы. Закон предоставляет региональным лидерам универсальные инструменты, которые обеспечивают дополнительную финансовую поддержку деятельности, связанной с предотвращением ухудшения экономической ситуации, а также предотвращением и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции. Регионы также освобождены от погашения бюджетных ссуд в 2020 году. Освободившиеся средства станут источником финансирования дополнительных мер социально-экономического характера, в том числе связанных с предотвращением и

ликвидацией последствий распространения коронавирусной инфекции. Губернаторам предоставляются дополнительные права на изменение статей расходов региональных бюджетов и источников финансирования дефицита бюджета, что позволит оперативно реагировать на ситуацию. Срок предоставления казначейских кредитов для пополнения балансов региональных бюджетов увеличен с 90 до 180 дней, ограничения на привлечение долговых обязательств ослаблены.

Процесс формирования межгосударственных отношений должен быть строго регламентирован. В то же время сбалансированная бюджетная политика позволяет расставить приоритеты в распределении средств для выполнения определенных обязательств. Эффективное планирование, а также осуществление постоянного мониторинга целевых расходов, позволяет руководству регионов реализовывать программы социально-экономического развития. Несмотря на реформу межбюджетных отношений, проблема, препятствующая реализации основополагающих принципов фискального федерализма, таких как независимость бюджетов, выполнение объема расходных обязательств с налоговыми органами, единообразие бюджетного обеспечения на нескольких территориях до сих пор не реализована.

Нормативно-правовые документы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации" от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 25.05.2020) "[Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 02.06.2020).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" "[Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 02.06.2020).
3. Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72064730/> (дата обращения: 02.06.2020).
4. Приказ Минфина России от 15 ноября 2019 г. N 1032 "Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации"[Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/73024098/> (дата обращения: 02.06.2020).

5. Постановление Правительства РФ от 24 апреля 2020 г. N 576 “Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции” [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73855337/> (дата обращения: 02.06.2020).

Статьи из журналов

6. Московцев Н.Н. Межбюджетные отношения и принципы их организации в Российской Федерации // Научный результат. 2018. №2. с. 2-6.[URL: <http://rreconomic.ru/journal/annotation/1415/>].
7. Оздоева З.Х., Цурова Л.А. социальное положение и экономический анализ региона Республика Ингушетия // Инновационные подходы в отраслях и сферах. 2016. Т. 1. № 8. С. 2-6