

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ

Рассматривается развитие межбюджетных отношений Иркутской области в докризисный, кризисный и посткризисный периоды экономического развития субъектов РФ. Анализируются этапы развития, проблемы и основные направления совершенствования межбюджетных отношений в РФ. Также уделяется внимание рекомендациям главам муниципальных образований, направленным на эффективное управление государственными и муниципальными финансами в целях достижения сбалансированности муниципальных и областного бюджетов.

*Ключевые слова:* бюджет, отношения, бюджетные обязательства, бюджетные правоотношения, дефицит бюджета, дотации, доходы бюджета, местные финансы, получатель бюджетных средств, расходы бюджета, целевые программы, эффективность.

O.Yu. Bondareva

## IMPROVEMENT OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN IRKUTSK REGION IN THE CONTEXT OF INCREASING RF BUDGETARY SYSTEM EFFICIENCY

The article deals with development of interbudgetary relations in the Irkutsk region during the pre-crisis, crisis and post crisis periods of economic development of Russian federal constituents. The author analyzes stages of development, problems and key directions of improvement of interbudgetary relations in RF, and gives some recommendations to heads of municipalities on efficient state and municipal finance management in order to balance municipal and state budgets.

*Keywords:* budget, interbudgetary relations, budgetary obligations, legal budgetary relations, budget deficit, subsidies, budget incomes, local finance, budgetary funds recipient, budget expenses, target programs, efficiency.

Большинством исследователей современного российского федерализма в качестве бесспорной истины утверждается, что «российский федерализм должен основываться на определенном экономическом базисе».

Подобные суждения не являются исключительно плодом развития современной научно-практической мысли: еще в начале XX в. известный отечественный исследователь федерализма А.С. Яценко говорил о необходимости основывать государственное устройство на надлежащем «экономическом концепте».

Формирование адекватной экономической основы социально-экономического развития Федерации прежде всего подразумевает проведение рациональной и эффективной региональной социально-экономической политики. В свою очередь, ее реализация невозможна без создания четкого определенного и отлаженного механизма взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации.

Выстроенная модель федеральных отношений оказалась недостаточной эффективной для решения местных задач социального и экономического развития. Поэтому дальнейшее развитие в РФ взаимоотношений между органами власти всех уровней предполагает их совершенствование и повышение эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

8 августа 2009 г. Правительством РФ распоряжением № 1123-р утверждена «Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 года».

Данная концепция предполагает решение таких задач, как:

- установление особенностей организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях в условиях экономического кризиса;
- создание стимулов повышения качества управления бюджетным процессом в субъектах РФ и муниципальных образованиях;
- корректировка механизмов оказания финансовой помощи органам государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;
- дальнейшее развитие стимулов к увеличению доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Основные направления федеральной политики в области бюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации предполагают изменение параметров отдельных форм организации межбюджетных отношений. Так, с учетом кризисных условий на 2010 г. и среднесрочный период до 2012 г. предусматриваются реструктуризация и сокращение субсидий, предоставляемых из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ, а также изменение условий по бюджетным кредитам.

Таким образом, возможности бюджетного регулирования определяются составом и объемом межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета субъекта РФ в местные бюджеты.

Динамика расходов областного бюджета Иркутской области по разделу «Межбюджетные трансферты» свидетельствует о росте общей величины перераспределяемых ресурсов между бюджетами в 2007–2009 гг., преимущественно за счет субсидий и субвенций.

Доля межбюджетных трансфертов в расходах областного бюджета имела следующую картину: 2008 г. — 41% (24 501 млн р.); 2009 г. — 40% (25 360 млн р.); 2010 г. — 38% (27 778 млн р.); 2011 (план) — 44% (26 311 млн р.). При этом растут и расходы консолидированного бюджета Иркутской области: в 2007 г. расходы составили 69 106 млн р., 2008 г. — 84 811 млн р., 2009 г. — 82 514 млн р., 2010 г. — 88 098 млн р.

Формирование межбюджетных отношений в регионе в 2009 г. осуществлялось в условиях снижения норматива отчислений по налогу на доходы физических лиц в местные бюджеты, а также отмены прочих единых нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты.

В связи с этим с 2009 г. доля областного бюджета в структуре консолидированного бюджета ИО увеличилась по доходам. Бюджеты большинства муниципальных образований (в основном городских и сельских поселений) являются несбалансированными. Собственных средств для исполнения в полном объеме полномочий местного значения недостаточно, поэтому имеет место существенная финансовая зависимость орга-

нов местного самоуправления от способов организации межбюджетного регулирования. Доля межбюджетных трансфертов в составе расходов областного бюджета достаточно высока, что свидетельствует о значительной нагрузке на бюджет субъекта в части выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований.

Поэтому в Иркутской области современный этап развития межбюджетных отношений реализуется в соответствии с убеждениями правительства Иркутской области в исключительности критериев отбора муниципальных образований для получения трансфертов.

Муниципальные образования делят на четыре категории по уровню дотационности:

- 1-я группа (г. Иркутск, г. Братск, Ангарский) составляет 2% территорий. Доля МБТ в их бюджетах — менее 10%;
- 2-я группа (г. Саянск, г. Усть-Илимск, г. Усолье-Сибирское, Бодайбинское МО, Шелеховское МО) составляет 12% территорий. Доля МБТ — от 10 до 30%;
- 3-я группа — 26 территорий, составляющих 52% общих территорий, имеют долю МБТ от 30 до 70% своего бюджета;
- 4-я группа — 10 территорий (24% территорий) имеют долю МБТ больше 70%.

Соответственно, денежные средства будут выделяться в зависимости от эффективности управления бюджетными средствами. Важнейшим инструментом для повышения качества управления муниципальными финансами является ст. 6 «Иные межбюджетные трансферты в целях финансовой поддержки муниципальных образований Иркутской области, осуществляющих эффективное управление бюджетными средствами» закона ИО «О межбюджетных трансфертах и нормативах отчислений в местные бюджеты».

Данный вид межбюджетных трансфертов является новой формой межбюджетных отношений в Иркутской области, которая не только решает текущие вопросы стимулирования муниципальных образований в формировании доходной части местных бюджетов, но и создает основу для регулирования бюджетной системы региона в перспективе с позиции соблюдения принципа эффективного использования бюджетных средств.

Вместе с тем при расчете размера трансферта должны быть учтены показатели, характеризующие реализацию реформы бюджетного процесса в муниципальном образовании на основе бюджетирования, ориентированного на результат. Необходимо определить полноту осуществления бюджетной реформы, например наличие нормативного обеспечения документов бюджетирования, ориентированного на результат: реестров расходных обязательств, докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, ведомственных и долгосрочных целевых программ, муниципальных заданий, обоснований бюджетных ассигнований муниципального образования, а также оценить их качество.

Кроме того, эффективное управление бюджетными средствами в значительной степени связано с их расходованием. Поэтому при расчете величины трансферта следует учесть выполняемые местными администрациями мероприятия по оптимизации бюджетной сети и бюджетных расходов местного бюджета. Идет ориентация на необходимость планирования своих расходов в соответствии с доходами.

К сожалению, фактическая картина соотношения планируемых доходов и планируемых расходов бюджетов муниципальных образований говорит о том, что сбалансированность областного и местного бюджетов не достигнута. В качестве достижений можно говорить только о наличии в каждой группе территорий, имеющих наименьший уровень дефицита бюджетных средств. По состоянию на конец 2010 г. к таким территориям относились:

- 1-я группа — Ангарское МО (дефицит 20 млн р.);
- 2-я группа — МО г. Саянск (12 млн р.);
- 3-я группа — МО Боханский (2 млн р.), Осинский (2 млн р.), Балаганский (1 млн р.).
- 4-я группа — МО Мамско-Чуйский (1 млн р.), Нукутский (1 млн р.), Баяндаевский (1 млн р.).

Региональное правительство намерено повышать самостоятельность местных бюджетов (сокращать объемы фондов финансовой поддержки муниципальных образований, увеличивать объем дотации на обеспечение мер по сбалансированности местных бюджетов с применением корректирующих коэффициентов, учитывающих качество управления финансовыми ресурсами), повышать прозрачность управления государственными и муниципальными финансами. Соответственно, оно выработало следующие рекомендации для глав муниципальных образований по формированию сбалансированных бюджетов:

- основываться на реалистичном варианте прогноза социально-экономического развития территории;
- не допускать необеспеченное финансовыми ресурсами увеличение финансирования действующих обязательств;
- отказаться от принятия новых расходных обязательств;
- обеспечить оптимизацию расходов, штатной численности;
- проводить оптимизацию текущих расходов за счет переориентации расходов на ресурсосбережение, установления приборов учета, введения нормативов на коммунальные услуги и др.;
- провести инвентаризацию бюджетной сети при условии сохранения качества и объемов муниципальных услуг;
- обеспечить мобилизацию доходов в бюджеты МО;
- осуществить анализ обоснованности и эффективности применения налоговых льгот;
- принять к постановке на налоговый учет незарегистрированное имущество.

Реализация указанных мероприятий по повышению эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ, а также мер, направленных на смягчение негативных последствий экономического кризиса в субъектах РФ, должна обеспечить дальнейшее развитие системы межбюджетных отношений Иркутской области по следующим направлениям:

1. Системный мониторинг исполнения местных бюджетов.
2. Формирование рейтинга муниципальных образований по качеству управления муниципальными финансами на основе существующих критериев, в том числе разработанных Минфином России для оценки деятельности субъектов РФ.
3. Контроль расходования целевых средств из федерального и областного бюджетов, в том числе возврат неиспользованных по состоянию на 1 января 2010 г. остатков целевых средств.

4. Закрепление межбюджетных трансфертов за соответствующими отраслевыми министерствами правительства области, общее курирование — Минфин области.

5. Внедрение механизмов стимулирования за достижение заранее установленных результатов использования средств субсидий и субвенций из областного бюджета при соблюдении установленных правительством условий.

6. Расширение зоны государственного финансового контроля — осуществление контроля результатов исполнения межбюджетных трансфертов.

Выбранные направления должны будут способствовать повышению эффективности бюджетной системы РФ на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

### Информация об авторе

*Бондарева Ольга Юрьевна* — аспирант, кафедра экономической теории и институциональной экономики, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: bondareva\_o@lust.ru.

### Author

*Bondareva Olga Yurievna* — post-graduate student, Chair of Economic Theory and Institutional Economy, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: bondareva\_o@lust.ru.