УДК 336.12

Игнатов В.Г., д. э.н., проф.,
Кюрджиев С.П., к. э.н., доц.

Бюджетные потоки в системе взаимодействия различных уровней управления

В статье рассматриваются вопросы перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы посредством механизмов бюджетного выравнивания.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; устойчивость бюджета; местный бюджет; бюджетирование, ориентированное на результат.

В начале XXI века в общественном секторе экономики началась подготовка ряда фундаментальных реформ, центром которых стала система управления общественными финансами. Концептуальная основа реформы предполагала формирование автономной децентрализованной системы местного самоуправления, способной самостоятельно, а главное, эффективно решать вопросы местного значения. С 1 января 2009 года в России муниципальные образования действуют в новых условиях и осуществляют полномочия по различным вопросам жизнедеятельности. Для эффективной реализации своих задач и функций местному самоуправлению необходимо иметь достаточную экономическую и финансовую базу. В соответствии с российским законодательством экономическую основу, наряду с находящимся в муниципальной собственности имуществом и имущественными правами муниципальных образований, составляет местный бюджет. Местный бюджет – это своего рода инструмент, посредством использования которого органы местного самоуправления обеспечивают решение вопросов местного значения, эффективная реализация которых обуславливает социально-экономическое развитие муниципалитета в целом.

Бюджетный Кодекс Российской Федерации закрепляет принцип самостоятельности бюджетов, который означает право и обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно обеспечивать сбалансированность соответствующих бюджетов и эффективность использования бюджетных средств.

Выстраивание самостоятельной бюджетной политики муниципальных образований предполагает разработку эффективного бюджета муниципального образования, формирование которого зависит от двух главных факто-

ров: совершенствования нормативной правовой базы, обеспечивающих регулирование бюджетных отношений и научной обоснованности развития межбюджетных отношений в стране, а также способности руководителей, специалистов и муниципальных служащих обеспечивать эффективность финансовой деятельности местных органов власти, выражающуюся в рациональности затрат и минимизации нерациональных расходов, в целях достижения реальных социальных эффектов.

Законодательное регулирование межбюджетных отношений, обеспеченность финансовой самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти, повышение их заинтересованности в лучшем управлении финансами и выработка системы стимулов экономического развития территорий, направленного на достижения общественно значимых эффектов, выступают основой формирования системы бюджетирования, ориентированного на результат. В этой связи система межбюджетных отношений является механизмом регулирования территориального развития и, следовательно, должна быть ориентирована на достижение экономической эффективности в использовании финансовых ресурсов и социальной справедливости в выравнивании межтерриториальных различий.

В настоящее время межбюджетные трансферты из федерального бюджета являются финансовым механизмом, позволяющим не только осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности территориальных образований, но и содействовать при этом достижению конкретных целей и задач, исходя из приоритетов общефедеральной политики в различных сферах деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Однако развитие современной системы межбюджетных отношений и управления региональными финансами характеризуется рядом проблем:

- несовершенством нормативно-правовой базы, регулирующих сферу бюджетных правоотношений;
- отсутствием собственной доходной базы муниципалитетов достаточной для реализации полномочий в соответствующем объеме;
- низкой эффективностью бюджетных расходов, направляемых на решение комплексных социально-экономических проблем;
- проблемой вертикальной и горизонтальной сбалансированности местных бюджетов;
- высокой дотационностью муниципальных образований;
- диверсификацией форм межбюджетных трансфертов;
- проблемой бюджетной устойчивости и др.

Очевидно, что важную роль в формировании экономической и финансовой базы, необходимой для финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, играют доходы региональных и местных бюджетов. В 2013 году, как и в предыдущие периоды, сохранится тенденция централизации в федеральном бюджете доходов бюджетной системы Российской Федерации. Так, доходы

консолидированных бюджетов субъектов РФ без учета межбюджетных трансфертов составят в 2013 году 7 326,1 млрд. руб., или 30,4% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, при этом общий объем доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ – 8562,9 млрд. руб., или 35,6% доходов консолидированного бюджета Российской Федерации [1]. Централизация финансовых ресурсов приводит к значительному перераспределению финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы посредством механизмов бюджетного выравнивания и усилению зависимости региональных и местных бюджетов от объемов финансовой помощи из федерального бюджета.

Действующие законы не создали механизма, обеспечивающего финансовую самостоятельность и независимость местных бюджетов, а формирование солидной части доходов в большинстве случаев осуществляется за счет отчислений и перераспределений средств с других уровней бюджетной системы Российской Федерации (см. рис. 1).

Общий объем межбюджетных трансфертов на 2013 год предусмотрен в объеме 1 236,8 млрд. рублей, в том числе дотации – 593,9 млрд. рублей (48,0 % от общего объема трансфертов), субсидии – 357,3 млрд. рублей (28,9%), субвенции – 248,9 млрд. рублей (20,2%), иные межбюджетные трансферты – 36,7 млрд. рублей (3,0%).

Анализируя современное состояние уровня бюджетов муниципальных образований бюджетной системы Российской Федерации, следует выделить 2 блока проблем, возникающих в процессе формирования доходной части местных бюджетов. Во-первых, недостаточность собственных источников налоговых доходов, необходимых для решения вопросов местного значения.

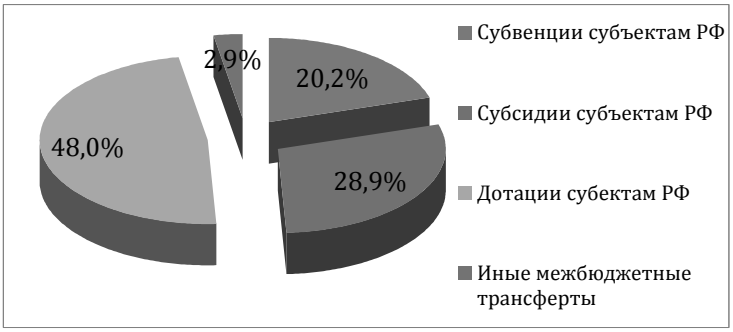


Рис. 1. Структура межбюджетных трансфертов Субъектам РФ в 2013 г., % [2].

Во-вторых, неэффективная система межбюджетных отношений, которая обуславливает проблему дотационности муниципальных образований и отсутствия стимулов к увеличению собственных налоговых доходов, порождает иждивенческие настроения на местном уровне, а декларируемая на практике множественность каналов поступления средств не гарантирует их достаточности для реализации эффективного социально-экономического раз-

вития муниципального образования, даже учитывая сокращение расходных обязательств. По проведенной оценке Счетной Палаты РФ, лишь 2,5% муниципальных образований могут обеспечить свои расходные бюджетные обязательства полностью за счет собственных налоговых и неналоговых доходов. При этом только 16% муниципальных образований имели долю межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов менее 10%, а 47% муниципальных образований – более 70% [3].

Важным условием стабильного функционирования муниципальных образований является обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований. Так, в значительном числе субъектов РФ снизились доходы местных бюджетов, это во многом обусловлено экономическим кризисом, но, бесспорно, что тенденция высокой зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов наблюдается в течение нескольких лет.

Трансферты местным бюджетам в России составили в 2011 году 1 798,2 млрд. руб., или 60,7% доходов местных бюджетов, в 2010 году данный показатель составлял 59,2% или 1540 млрд. руб., при этом в структуре межбюджетных трансфертов доля средств, передаваемых с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в форме субвенций из региональных фондов компенсаций, уменьшилась с 40,7% в 2010 году до 39,6% в 2011 году (см. рис. 2). Общий объем в 2011 году увеличился по отношению к 2010 году на 13,7% и составил 711,4 млрд. рублей [4].

При этом проблемой также является не только объем финансовых средств, выделяемых в качестве трансфертов муниципальным образованиям, но и обеспечение прозрачности бюджетного процесса и эффективности использования бюджетных средств. Прозрачность бюджетного процесса и оптимизация расходования бюджетных средств позволяют не только повысить эффективность управленческих решений в бюджетной сфере, сделать власть более открытой для общественности, улучшить социальную политику за счет более обоснованного расходования бюджетных средств, но и является важнейшим условием антикоррупционной деятельности в бюджетном процессе. Требование бюджетной прозрачности в управлении общественными финансами – одно из важнейших достижений мировой бюджетной практики.

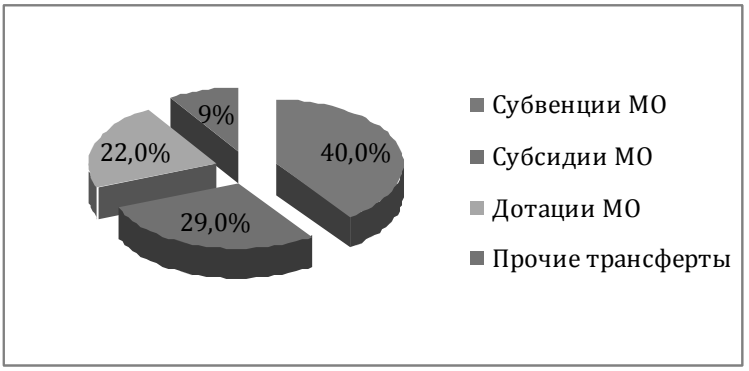


Рис. 2. Структура межбюджетных трансфертов
местным бюджетам в 2011 г., %

Одним из препятствий в формировании эффективной системы межбюджетных отношений представляется наметившаяся в отдельных субъектах тенденция значительного роста видов и форм межбюджетных трансфертов. Одних субсидий более 80-ти [5]. Очевидным представляется сокращение общего их числа с последующим укрупнением по блокам: социальная субсидия, инвестиционная, инфраструктурная и т.д. Объединение субсидий предоставляет регионам больше прав в использовании межбюджетных трансфертов. Это способствует тому, что регионы сами определяют, на решение каких приоритетных задач в рамках блока направить субсидии. Важным аспектом при этом является ответственность региона и муниципалитета. Субъекты РФ наделены широкими правами по исполнению своих полномочий, и естественно, что полномочия требуют качественного исполнения, следовательно, это зона прямой ответственности администраций регионов. Так, объединение узконаправленных каналов предоставления средств из федерального бюджета в блочные трансферты повысит эффективность софинансирования региональных полномочий и ответственность органов государственной власти субъектов.

Еще один вопрос, нуждающийся в совместном решении центра, регионов и муниципальных образований – переход к трехлетнему бюджетному планированию, остается открытым. В условиях, когда большинство субъектов и муниципальных образований являются получателями бюджетных средств, вопрос конкретного объема финансовой помощи на очередной финансовый год и среднесрочный плановый период являются определяющим. Переход на трехлетнее бюджетное планирование позволяет субъектам и муниципальным образованиям РФ рассчитывать межбюджетные трансферты на среднесрочную перспективу. При этом межбюджетные трансферты наряду с другими расходами являются объектом деятельности региональных властей в части использования бюджетирования, ориентированного на результат, т.е. они должны формироваться с учетом задач развития территории, оцениваться с учетом их решения и формировать необходимые предпосылки для даль-

нейшего совершенствования. Таким образом, использование механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, является одним из ключевых нововведений бюджетной реформы, направленных на повышение эффективности как организации бюджетного процесса, так и управления бюджетной системой.

Бюджетирование, ориентированное на результат – это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением, обеспечивающий взаимосвязь между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Внедрение БОР в управление государственными и муниципальными финансами направлено, прежде всего, на:

- установление более четкой связи между целями, результатами и затратами;
- расширение представления о фактических объемах произведенных услуг и их конечном эффекте;
- повышение прозрачности процесса принятия решений на разных уровнях;
- прояснение взаимосвязи между качеством государственного управления и его результата;
- более четкое формулирование целей государственной политики и др.

Применяемые сегодня инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, можно разделить на две основные категории [6].

1. Инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство муниципальной политики в различных отраслях и по муниципалитету в целом, – долгосрочные и ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств.

2. Инструменты реализации установленных целей и задач – реестр муниципальных услуг (работ), стандарты качества муниципальных услуг, оценка потребности в муниципальных услугах, оценка стоимости муниципальных услуг, муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ).

Применение методологии бюджетирования, ориентированного на результат, является инструментом реформирования межбюджетных отношений и управления муниципальными финансами, и в настоящий момент на региональном и местном уровнях может быть более успешным, чем на федеральном. Эта ситуация объясняется несколькими обстоятельствами. Во-первых, технически проще отработать методику на объектах меньших размеров. Во-вторых, социальную значимость расходов сформулировать и оценить проще, чем на федеральном уровне, так как задачи на региональном и местном уровнях, чаще всего носят характер конкретной бюджетной услуги [7].

По мере формирования в стране соответствующих институциональных условий дальнейшее развитие таких достаточно сложных управленческих механизмов, как бюджетирование, ориентированное на результат, про-

граммно-целевой метод, государственно-частное партнерство, становится важным фактором рационализации бюджетных расходов и повышения эффективности межбюджетных отношений, а также бюджетного процесса в целом.

Смежной проблемой перехода субъектов и муниципалитетов на среднесрочное бюджетное планирование и использования механизмов БОР является устойчивость бюджетов субъектов и муниципальных образований РФ. Устойчивость бюджета необходимо рассматривать с позиции текущей и долгосрочной устойчивости. В данном контексте текущая устойчивость бюджета субъекта и муниципального образования РФ увязывается со способностью бюджета адаптироваться к изменениям как внутренней, так и внешней среды, а также с обеспечением полного, своевременного и независимого от других бюджетных уровней выполнения своих обязательств перед потребителями государственных и муниципальных услуг. Сохранение текущей устойчивости бюджета субъекта РФ является целью управления региональными и муниципальными финансами в краткосрочном периоде. Долгосрочная устойчивость бюджета субъекта и муниципального образования РФ характеризуется позитивной динамикой фактических и прогнозных характеристик его основных параметров, определяемых финансовой безопасностью, и ориентирована на формирование бюджетного потенциала территории в увязке со стратегией развития бюджетной системы России и региона [8].

Таким образом, сложившаяся система межбюджетных отношений характеризуется рядом проблем регионального и муниципального уровней власти, обусловленных, прежде всего недостаточностью собственной финансовой базы, а также неспособностью местных бюджетов обеспечивать самостоятельность в реализации расходных полномочий, и, как следствие, невозможностью создания необходимых условий жизнеобеспечения населения на той или иной территории. На сегодняшний день сколько-нибудь полное покрытие расходных потребностей, финансируемых из местных бюджетов, невозможно вне финансовых ресурсов, поступающих в эти бюджеты по каналам межбюджетных отношений. Для большинства действующих, и для вновь создаваемых местных органов управления характер их бюджетных отношений с субъектом Федерации по-прежнему остается ключевым фактором, определяющим их возможности решать основные проблемы социально-экономического развития территории.

Нельзя не признать, что уровень социально-экономического развития муниципальных образований в Российской Федерации настолько различен, что это неминуемо приводит к диспропорциям в концентрации финансовых ресурсов на конкретной территории. Кроме того изменение налогового и бюджетного законодательства привело к увеличению централизации доходных источников в пользу федерального и региональных бюджетов, а доходная база местных бюджетов как была, так и остается слабой.

Межбюджетные трансферты должны играть роль вспомогательных источников доходов местных бюджетов, однако на практике дотации, суб-

венции и субсидии становятся основным источником существования муниципальных образований. Вместе с тем необходимо учитывать, что межбюджетные отношения должны выполнять две основные функции – выравнивающую и стимулирующую. Первая призвана выравнивать бюджетную обеспеченность тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня, а вторая – стимулировать наращивание налогового потенциала, своевременный и полный сбор платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рациональное и эффективное расходование бюджетных средств. Обе эти функции должны действовать в сочетании как двуединый процесс. Но в настоящее время выравнивающая функция является резко преобладающей, а стимулирующая функция практически отсутствует как таковая.

Следует отметить, что повышение эффективности межбюджетных отношений является стратегической задачей управления региональными и муниципальными финансами в условиях бюджетной реформы, обеспечивающих решение комплексных социально-экономических проблем. В этом контексте особое значение приобретает управленческая позиция администрации субъекта РФ, нацеленная на повышение бюджетной самостоятельности муниципалитетов в решении основных вопросов жизнеобеспечения. Необходимость повышения эффективности межбюджетных отношений, в частности обеспечения сбалансированности местных бюджетов, а также повышения качества управления муниципальными финансами, повышения эффективности бюджетного процесса и использования бюджетных средств определяет приоритеты современной бюджетной реформы Российской Федерации.

В условиях высокой социально-экономической дифференциации муниципальных образований необходимость предоставления трансфертов обуславливается необходимостью выравнивания различий между финансовым потенциалом и расходными потребностями муниципалитетов. Но горизонтальное финансовое выравнивание служит не только целям перераспределения, но и эффективного размещения (аллокации) государственных расходов [9]. Здесь, может оказаться полезной административно-территориальная реформа, в плане эффективности и доступности предоставления муниципальных услуг. Речь идет о разработке новой модели реализации вопросов местного значения в сфере предоставления услуг населению, суть, которой сводится к тому, чтобы организовать предоставление некоторых социальных услуг (образования, здравоохранения и др.) с учетом ареала доступности не только в территориальном, но и функциональном смысле. С этой точки зрения муниципальные образования являются территориальным объединением для осуществления целого комплекса задач. Но не всегда рациональное предоставление общественных услуг в рамках границ муниципального образования является целесообразным, об этом свидетельствует и наличие так называемых "внешних эффектов", связанных с возможностью и удобством пользования определенной услугой жителей других муниципальных образований, и с избыточностью числа учреждений, оказывающих определенные

услуги в одних муниципальных образованиях и их недостаточностью в других. Таким образом, необходима оптимизация не только сети бюджетных учреждений, но и пересмотр экономической обоснованности и ответственности за их предоставление за соответствующими уровнями власти. Т.е. полномочия по предоставлению тех или иных муниципальных услуг и соответствующие финансовые средства, передаваемые с одного уровня бюджетной системы на другой для реализации некоторых вопросов местного значения, следовало перенаправить во вновь созданную "надмуниципальную" структуру, сеть бюджетных организаций финансово подконтрольную региональному уровню в границах субъектов РФ, которая занималась бы производством определенной услуги и несла бы ответственность за эффективность ее предоставления.

В заключение следует отметить, что федеративная структура государственного устройства России порождает проблему оптимального распределения совокупных расходов между уровнями бюджетной системы, которое может быть обеспечено только на основе экономически обоснованного законодательного закрепления предметов ведения между центром, субъектами федерации и муниципальными образованиями. Процессы взаимодействия и взаимосвязи потоков федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов находятся в постоянной динамике и направлены на снижение социально-экономической дифференциации регионов и муниципальных образований. Без сомнения, муниципальный уровень власти наиболее приближен к проблемам населения, следовательно, должен самостоятельно определять потребности населения и ресурсы, необходимые для их удовлетворения. Местные власти должны проводить собственную финансовую политику, соответствующую государственным интересам и интересам населения, проживающего на определенной территории. Поэтому формирование системы БОР в муниципальных образованиях, предполагает формирование такой модели управления государственными и муниципальными финансами, при которой обеспечивается финансовая самостоятельность и самодостаточность бюджетов соответствующих уровней, а достижение социально значимых результатов связано с эффективностью расходования бюджетных средств.

Литература

1. Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // http://www.minfin.ru/ru/

2. Составлен по: Основные направления бюджетной политики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов // http://www.minfin.ru/ru/

3. Заключение Счетной Палаты Российской Федерации на проект федерального закона "О федеральном бюджете на 2010 и на плановый период 2011 и 2012 годов"//Официальный сайт Счетной Палаты РФ www.ach.gov.ru

4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2012 года (период мониторинга – 2011 год) // http://www1.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetov_za_2011_god.pdf

5. Силуанов А.Г. Финансовая поддержка регионов: вводятся новые правила// Финансы. -2008. -№10. С.5

6. Жигалов В.Д., Перцов Л.В.. Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат в практике муниципального управления //www.urbaneconomics.ru

7. Матвеева Е.Н., Бармин Д.А. Перспективы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации// Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2003. № 17. С. 9

8.Клочкова Н.В., Сидорина И.Ф. Проблемы и перспективы развития региональных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. -2009 .-№ 11. С.33.

9. Циммерман Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Издательство "Дело и Сервис", 2003. С.236.

УДК 351

Носко Б. П., к.э.н., доц., Полуянов Е. В., к.э.н.

Основные этапы формирования электронного правительства в России: нормативно-исторический подход

В статье рассматриваются этапы формирования электронного правительства в России.

Ключевые слова: концепция административной реформы, федеральная целевая программа, доступность государственных и муниципальных услуг, информационные технологии.

В 2002 году Правительством России была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» [1]. Основными целями программы были определены:

1. Повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения.

2. Повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти.

3. Повышение эффективности государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.