

УДК 336.14

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ – ОСНОВНОЙ ПУТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

¹Сазонов С.П., ²Мамаев А.В.

¹*Волгоградский государственный технический университет, Волгоград;*

²*Управление Федерального казначейства по Волгоградской области, Волгоград,*

e-mail: avm.andrew@gmail.com

В статье рассматривается децентрализация полномочий по государственным функциям, которая предусматривает передачу как юридических, так и политических полномочий в части планирования проектов, принятия решений и управления государственными функциями от федерального уровня (структурных ведомств) институтам, осуществляющим государственную деятельность, нижестоящему уровню, то есть органам власти субъекта федерации и органам местного самоуправления. Так, одним из направлений передачи государственной власти является бюджетная децентрализация, при которой органы местного самоуправления имеют четко определенные расходные обязательства, самостоятельность, значительную независимость бюджета, а также закрепленные в соответствии с законодательством территориальные границы, в пределах которых и осуществляются основные функции государства. Также отмечается, что, как правило, результатом политики централизации доходов является последующее дотирование большей части нижестоящих бюджетов, т.к. необходимо обеспечить минимальные потребности всех территорий в решении основных вопросов местного значения. Что делает финансовую помощь главным инструментом межбюджетного регулирования. Таким образом, несмотря на провозглашенные основы самостоятельности, местное самоуправление не может уйти от финансовой зависимости от государственной власти. В связи с чем, в рамках общего кардинального реформирования общественной жизни в Российской Федерации, необходимо предпринимать попытки по созданию новой системы отношений, которая позволила бы создать реальный баланс интересов между публично-правовыми образованиями на местах и федеральным центром.

Ключевые слова: децентрализация, межбюджетные отношения, самостоятельность, перераспределение, стимулирование, сбалансированность

DECENTRALIZATION OF STATE FUNCTIONS THE MAIN WAY TO IMPROVE INTERBUDGETARY RELATIONS

¹Sazonov S.P., ²Mamaev A.V.

¹*Volgograd State Technical University, Volgograd;*

²*Federal Treasury of the Volgograd region, Volgograd, e-mail: avm.andrew@gmail.com*

In article decentralization of powers on the state functions which provides transfer both legal, and political powers regarding planning of projects, decision-making and to management of the state functions from federal level (structural departments) to the institutes which are carrying out the state activity to subordinate level, that is authorities of the subject of federation and local governments is considered. So, one of the directions of transfer of the government is the budgetary decentralization at which local governments have accurately certain account obligations, independence, considerable independence of the budget, and also the territorial borders fixed according to the legislation within which the main functions of the state are carried out. Also it is noted that, as a rule, result of policy of centralization of the income is the subsequent dating of the most part of subordinate budgets since it is necessary to provide the minimum needs of all territories for the solution of the main questions of local value. That does the financial help by the main instrument of the interbudgetary regulation. Thus, despite the proclaimed bases of independence, local government can't leave from financial dependence on the government. This can, within the general cardinal reforming of public life in the Russian Federation it is necessary to make attempts on creation of new system of the relations which would allow to create real balance of interests between public educations on places and the federal center.

Keywords: decentralization, interbudgetary relations, autonomy, redistribution, stimulation, balance

Процесс передачи от центрального правительства квазинезависимым структурам управления полномочий по государственным функциям и закрепление ответственности за их исполнение затрагивает множество различных аспектов. Единой методики или определенного перечня правил, которым должен следовать процесс децентрализации и которые могли бы применяться на практике все страны, не существует. Исходя из целей и задач, поставленных при изменении структуры государства, децентрализация принимает определенные формы.

Децентрализация полномочий по государственным функциям предусматривает передачу как юридических, так и политических полномочий в части планирования проектов, принятия решений и управления государственными функциями от федерального уровня (структурных ведомств) институтам, осуществляющим государственную деятельность, нижестоящему уровню, то есть органам власти субъекта федерации и органам местного самоуправления.

Так, одним из направлений передачи государственной власти является бюджетная децентрализация, при которой

органы местного самоуправления имеют четко определенные расходные обязательства, самостоятельность, значительную независимость бюджета, а также закрепленные в соответствии с законодательством территориальные границы, в пределах которых и осуществляются основные функции государства.

Стоит отметить, что бюджетная децентрализация может существовать в различных формах, соответствующих уровню самостоятельности и независимости в принятии решений на субнациональном уровне.

Более широкое и общее определение термина «бюджетная децентрализация» включает в себя политические, экономические и институциональные основы межбюджетных отношений и касается аспектов от анализа эффективности государственных институтов и формирования устойчивой системы финансирования инфраструктуры до совершенствования механизмов бюджетных трансфертов и поддержки систем социального обеспечения [9].

В связи с чем, при выборе и разработке стратегии бюджетной децентрализации, необходимо учесть, что она должна не только обеспечивать рост финансовой самостоятельности местного самоуправления и формировать сбалансированные местные бюджеты на основе потенциала собственных доходных источников, но и стимулировать политическую подотчетность перед гражданами, экономическую эффективность и «прозрачность» системы межбюджетных отношений.

Существует мнение о том, что при децентрализованной системе крайне сложно обеспечивать перераспределение дохода, однако данная проблема является сильно преувеличенной и служит предлогом для отказа от бюджетной децентрализации, как в случае с традиционно устоявшимся в Российской Федерации механизмом централизованного управления процессами жизни общества, характерного для патерналистских систем с жесткой вертикалью власти. Где механизм межбюджетного регулирования, основан на максимизации объема средств, централизуемых в федеральном бюджете и перераспределяемых впоследствии между региональными бюджетами, препятствует развитию экономической самостоятельности и повышению уровня бюджетной самодостаточности регионов. Аналогично механизм межбюджетных отношений складывается и в звене «регион – муниципалитеты», когда региональные власти также основывают механизм межбюджетного регулирования на максимизации поступлений региональных доходов

в региональный бюджет с последующим перераспределением между муниципальными образованияами.

Как правило, результатом политики централизации доходов является последующее дотирование большей части нижестоящих бюджетов, т.к. необходимо обеспечить минимальные потребности всех территорий в решении основных вопросов местного значения. Что делает финансовую помощь главным инструментом межбюджетного регулирования.

Так, в соответствии с Законом «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» предусматривалось более 150 различных трансфертов, из них:

- 5 видов дотаций,
- 105 субсидий,
- 23 субвенции,
- 18 иных межбюджетных трансфертов [8].

Наличие подобных диспропорций в бюджетной политике России, связанных с действиями федерального правительства, вынуждает субъекты прибегать к все большему заимствованиям, даже при наличии такого количества субсидий, дотаций и субвенций. Что неизбежно приводит к возникновению долговых обязательств, а также дополнительной нагрузке на бюджет. Данную тенденцию можно рассмотреть на примере Волгоградской области (табл. 1).

Более подробно структура государственного долга Волгоградской области и её изменение в 2012 году отражена в табл. 2.

Данные, представленные в табл. 2, показывают, что увеличение государственного долга Волгоградской области в течение 2012 года произошло на 7 747,5 млн руб., т.е. в 1,5 раза. Основная доля в общем объеме государственного долга приходится на долг по кредитам коммерческих банков – 43,1% и непогашенным областными облигациям – 40,2%.

Что касается расходов на обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга за 2012 год, то они составили 1 424,6 млн руб. (табл. 3).

Таким образом, по сравнению с предыдущим годом объем расходов, связанных с обслуживанием государственного долга, увеличился на 668,3 млн руб., или в 1,9 раза.

Кроме того, по итогам проведенного анализа ситуации с уровнем долговой нагрузки в субъектах РФ экспертное агентство «РИА Рейтинг» составило рейтинг субъектов РФ, который отражает картину распределения региональных долгов и их динамику в 2012 году. В рейтинге использовались данные о долговых обязательствах, отраженных в государственных долговых

книгах субъектах РФ. В качестве меры долговой нагрузки в рейтинге использовалось отношение государственного долга на 1 января 2013 года к доходам регионального бюджета без учета безвозмездных поступлений за 2012 год. В результате Волгоградская область по итогам 2012 года заняла 52 место из 83 субъектов РФ со значением показателя 50,5 процентов. При этом в целом по РФ объем государственного долга субъектов на 01.01.2013 составил 26,1%

к объему доходов без учета безвозмездных поступлений. В рейтинге также представлены данные по изменению объема госдолга в 2012 году к уровню 2011 года. По Волгоградской области рост госдолга составил 49,5% (в целом по РФ – 15,6%). Рост долга свыше 45,0% отмечен в 21 субъекте РФ. По отношению к уровню 2011 года Волгоградская область потеряла позицию в рейтинге на 11 пунктов (на 01.01.2012 область занимала 41 место) [4].

Таблица 1

Объем государственного долга Волгоградской области и долга муниципальных образований (млн руб.)

Наименование	На 01.01.2010	На 01.01.2011	На 01.01.2012	На 01.01.2013	На 01.04.2013
Объем государственного долга субъекта Российской Федерации	7243,3	9442,3	15662,1	23409,7	25912,3
Объем долга муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации	3754,2	5429,0	5633,8	6302,0	5841,5

И с т о ч н и к : составлено авторами. Государственный долг // официальный сайт Министерства финансов РФ. 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www1.minfin.ru/ru/public_debt.

Таблица 2

Структура государственного долга Волгоградской области и её изменение в 2012 году (млн руб.)

Вид обязательств	01.01.2012		01.01.2013		Увеличение (+), снижение (-) долга	
	сумма, млн. руб.	доля, %	сумма, млн. руб.	доля, %	млн. руб.	%
Государственные ценные бумаги по номинальной стоимости	5 700,0	36,4%	9 400,0	40,2%	3 700,0	64,9%
Кредиты коммерческих банков	5 500,0	35,1%	10 100,0	43,1%	4 600,0	83,6%
Бюджетные кредиты из федерального бюджета	3 309,2	21,1%	2 990,8	12,8%	-318,4	-9,6%
Государственные гарантии	1 152,9	7,4%	918,8	3,9%	-234,1	-20,3%
Итого государственный долг	15 662,1	100,0%	23 409,7	100,0%	7 747,5	49,5%
в т.ч. прямой долг	14 509,2	92,6%	22 490,8	96,1%	7 981,6	55,0%

И с т о ч н и к : составлено авторами. Государственный долг Волгоградской области // официальный сайт министерства финансов Волгоградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.volgafin.volgafin.ru>.

Сложившаяся закономерность в необходимости заимствования средств обусловлена тем, что темпы прироста расходных обязательств бюджетов субъектов РФ и муниципальных бюджетов опережают темпы прироста всех видов доходов.

Несмотря на более чем семилетний период применения на практике Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», значительная часть муниципальных образований по-прежнему нужда-

ется в значительных объемах финансовой помощи вне зависимости от уровня бюджетной децентрализации доходов. Данный закон достаточно четко обозначил вектор, который был направлен, главным образом, на развитие местного самоуправления, что определенно соответствует необходимости формирования развитой системы народовластия. Но необходимая экономическая основа развития и совершенствования местного самоуправления у подавляющего большинства муниципальных образований

отсутствует. В связи с чем одним из ключевых вопросов становится оптимизация налоговых зачислений в бюджеты бюджетной системы РФ. Выбранный вариант бюджетно-налоговой политики должен предоставлять достаточно возможностей местному самоуправлению привлечь в бюджеты свою «справедливую» долю доходов, соответству-

ющую уровню экономического развития территорий, и осуществлять собственные полномочия самостоятельно. Это приведет к увеличению стимулов, побуждающих муниципалитеты к самостоятельному решению задач по формированию сбалансированных бюджетов за счет собственных доходов (без учета финансовой помощи).

Таблица 3

Расходы на обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга Волгоградской области за 2012 год

Наименование расходов	Утвержденные бюджетные назначения	Исполнено	Удельный вес, %	Рост к 2011 году	
				млн руб.	%
Выплата % по кредитам коммерческих банков		719,6	50,5 %	462,9	180,4 %
Выплата % по бюджетным кредитам, полученным из федерального бюджета		79,0	5,5 %	30,8	63,9 %
Расходы, связанные с обслуживанием ценных бумаг всего,		626,9	44,0 %	174,4	38,6 %
Всего фактических расходов по обслуживанию долга, в т.ч.		1 425, 5	100,0 %	668,2	88,2 %
– обслуживание государственного внутреннего и муниципального долга	1 427,6	1 424,6	99,9 %	668,3	88,4 %

Источник: составлено авторами. Государственный долг Волгоградской области // официальный сайт министерства финансов Волгоградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.volgafin.volganet.ru>.

Важным аспектом является то, что реформирование межбюджетных отношений на региональном уровне осуществляется непосредственно органами государственной власти субъектов РФ, которые наделены широкими полномочиями в выборе инструментов и реализации собственной политики межбюджетного регулирования. В том числе, им предоставлены необходимые полномочия по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты [1]. При реализации этих полномочий становится возможным перераспределять доходы наиболее обеспеченных муниципальных образований в пользу других муниципалитетов посредством применения отрицательного трансферта. В соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ перечисление в региональный бюджет субсидий (отрицательного трансферта) может производиться из бюджетов поселений или муниципальных районов (городских округов).

Однако здесь следует отметить, что несмотря на провозглашенные основы самостоятельности, местное самоуправление не может уйти от финансовой зависимости от государственной власти. Система местных

финансов и сегодня по-прежнему остается неустойчивой, а закрепленные доходные источники местных бюджетов не обеспечивают покрытия расходных полномочий органов местного самоуправления. Доля местных налогов ничтожно мала. Неработан механизм оптимального распределения финансовых ресурсов бюджетной системы между бюджетами разного уровня. Основной объем федеральных, региональных и местных налоговых доходов собирается на территориях муниципалитетов, им же остается наименьшая часть зачисляемых в бюджеты поступлений. Администраторы доходов бюджетной системы Российской Федерации не в полной мере заинтересованы по активному проведению контрольной работы по зачислению налоговых доходов. Работе с невыясненными поступлениями и тесному взаимодействию с налоговыми органами и органами федерального казначейства, основными операторами перечисления данных средств по уровням бюджетной системы Российской Федерации [5]. Не отрегулированы вопросы взаимодействия контрольных органов по вопросам составления, исполнения и проведения контрольных мероприятий по предварительному,

текущему и последующему контролю исполнения бюджетов всех уровней и бюджетного процесса бюджетной системы Российской Федерации [6]. Не во всех регионах и муниципалитетах правильно понимают и ведут целенаправленную работу по полному кассовому исполнению и обслуживанию органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Все это влияет на дальнейшее совершенствование казначейских технологий исполнения бюджетов всех уровней органами федерального казначейства и естественно не во всех регионах России имеется база и предпосылки создания «электронного бюджета» Российской Федерации органами федерального казначейства России [7].

Все это позволяет сделать вывод о том, что формирование прочной финансово-бюджетной базы местного самоуправления далеко до своего завершения. Эта проблема является одной из наиболее актуальных для полноценной реализации норм современного российского права, нацеленного на развитие местного самоуправления.

Таким образом, в рамках общего кардинального реформирования общественной жизни в Российской Федерации необходимо предпринимать попытки по созданию новой системы отношений, которая позволила бы создать реальный баланс интересов между публично-правовыми образованиями на местах и федеральным центром. Причем это необходимо декларировать в качестве основного принципа оптимизации построения всей структуры государственного управления и распределения средств.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
2. Государственный долг // официальный сайт Министерства финансов РФ. 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www1.minfin.ru/ru/public_debt – Загл. с экрана. – Дата обращения 20.05.2013.
3. Государственный долг Волгоградской области // официальный сайт министерства финансов Волгоградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.volgafin.volganet.ru> – Загл. с экрана. – Дата обращения 14.05.2013.
4. Рейтинг регионов по уровню долговой нагрузки [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://riarating.ru> – Загл. с экрана. – Дата обращения 20.05.2013.
5. Сазонов С.П. Администраторы доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и их контрольные функции // Научный вестник Волгоградской академии государственной службы. Серия: Экономика. – 2010. – № 1. – С. 18–24.

6. Сазонов С.П., Сазонов А.С. Контроль в органах Федерального казначейства и его совершенствование // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. – № 1. – С. 182–189.

7. Сазонов С.П., Терелянский П.В., Лукьянова А.В. Совершенствование казначейских технологий исполнения бюджетов всех уровней – основной путь создания «электронного бюджета» Российской Федерации // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2012. – № 2. – С. 13–22.

8. Федеральный закон от 13.12.2010 № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» // СПС «Гарант».

9. Ebel, R. and K. Hotra. (1997). «World Bank Supports Fiscal Decentralization», Transition 8 (5), pp. 11–12.

References

1. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 № 145-FZ. Collected Legislation of the Russian Federation, 03.08.1998, no. 31, art. 3823.
2. The public debt, the official website of the Ministry of Finance. 2012 [Electronic resource]. Available at: http://www1.minfin.ru/ru/public_debt. Caps. screen. Access Date 20.05.2013.
3. The national debt of the Volgograd region, the official website of the Ministry of Finance of the Volgograd region [Electronic resource]. Available at: <http://www.volgafin.volganet.ru/> Caps. screen. Access Date 14.05.2013.
4. Ranking regions in terms of debt [Electronic resource]. Available at: <http://riarating.ru>. Caps. screen. Access Date 20.05.2013.
5. Sazonov S.P., Sazonov A.S. Control in the Federal Treasury and its improvement, Business. Education. The right. Bulletin of the Volgograd Institute of Business. 2010. no. 1, pp. 182–189.
6. Sazonov S.P., Terelyansky P.V., Lukyanova A.V. The improving of treasury technologies of budget performance at all levels – the main way to create «e-budget» of the Russian Federation / Business. Education. The right. Bulletin of the Volgograd Institute of Business. 2012, no. 2, pp. 13–22.
7. Sazonov S.P. On the question of public-private partnership / Proceedings of the Volgograd State Technical University: Interuniversity. Sat Scientific. Art. Number 14 (87). Volgograd IUNL VSTU. 2011, no. 4. 196 p. (Series Topical problems of Russian economic reform (the theory, practice, perspective). Issue 12.), pp. 19–21.
8. The Federal Law of 13.12.2010 № 357-FZ «On the Federal Budget for 2011 and the planning period of 2012 and 2013», ATP «Garant».
9. Ebel, R. and K. Hotra. (1997). «World Bank Supports Fiscal Decentralization» Transition 8 (5), pp. 11–12.

Рецензенты:

Московцев А.Ф., д.э.н., профессор, декан факультета экономики и управления Волгоградского государственного технического университета, зав. кафедрой ММиОП, г. Волгоград;

Тажиров Т.Г., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой менеджмента и маркетинга Финансового университета при Правительстве РФ (Волгоградский филиал), г. Волгоград.

Работа поступила в редакцию 17.10.2013.