

ВЛИЯНИЕ ВНЕДРЕНИЯ «МОДЕЛЬНОГО БЮДЖЕТА» НА СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются вопросы «модельного бюджета»: понятие, его роль в межбюджетных отношениях и недостатки его применения. Внедрение «модельного бюджета», с одной стороны, можно рассматривать как модель для расчета дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, а с другой стороны, определенный уровень расходов в разрезе установленных Законодательством полномочий, на которые должны ориентироваться все субъекты Российской Федерации. Очевидно, что влияние «модельного бюджета» усиливается и требует совершенствования методики, что позволит достичь повышение финансовой устойчивости региональных бюджетов и обеспечить социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: модельный бюджет, расходные обязательства, реестр расходных обязательств, дотация на выравнивание, сбалансированность региональных бюджетов.

В настоящее время, одним из самых актуальных вопросов для российских регионов стало внедрение «модельного бюджета» как составляющей реформы распределения межбюджетных трансфертов и обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – РФ).

Реализация «модельного бюджета» была обусловлена совершенствованием методики распределения межбюджетных трансфертов в части выравнивания бюджетной обеспеченности, данное выравнивание было частично осуществлено в 2017 г. с учетом анализа расходов консолидированного бюджета субъектов РФ.

Само понятие «модельный бюджет» не употребляется в нормативных правовых актах, но при этом активно используется в периодических изданиях. Постановление Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 «О распределении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ» (далее – постановление) позволяет определить, что «модельный бюджет» представляет собой расчетный объем расходных обязательств по определенным полномочиям.

Таким образом, основами построения «модельного бюджета» являются:

– информация финансовых органов субъектов РФ о расходах бюджетов по видам расходных обязательств, представленная в Министерство финансов РФ (далее – Минфин РФ) в форме реестра расходных обязательств;

* Иванова Марина Александровна – магистрант, кафедра финансов и финансовых институтов, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, marina-ima@mail.ru.

– результаты инвентаризации представленных расходных обязательств, которая позволяет выявить расходы, не относящиеся к полномочиям субъекта РФ, неэффективные расходы и другие расходы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Иначе понятие «модельный бюджет» можно трактовать, как некий образец формы образования и расходования денежных средств, к которому должны стремиться все субъекты РФ и предоставляет возможность определить, у каких регионов есть избыточные расходы, а каким требуется дополнительная финансовая поддержка.

Таким образом, на основании «модельного бюджета» субъект РФ сопоставляет свои расходы с расчетным объемом расходов по группам полномочий и регионы, у которых есть отклонения в большую сторону от «модельных бюджетов», начнут работу по оптимизации своих расходов, по которым есть превышение, чтобы привести в соответствие (см. рис. 1).

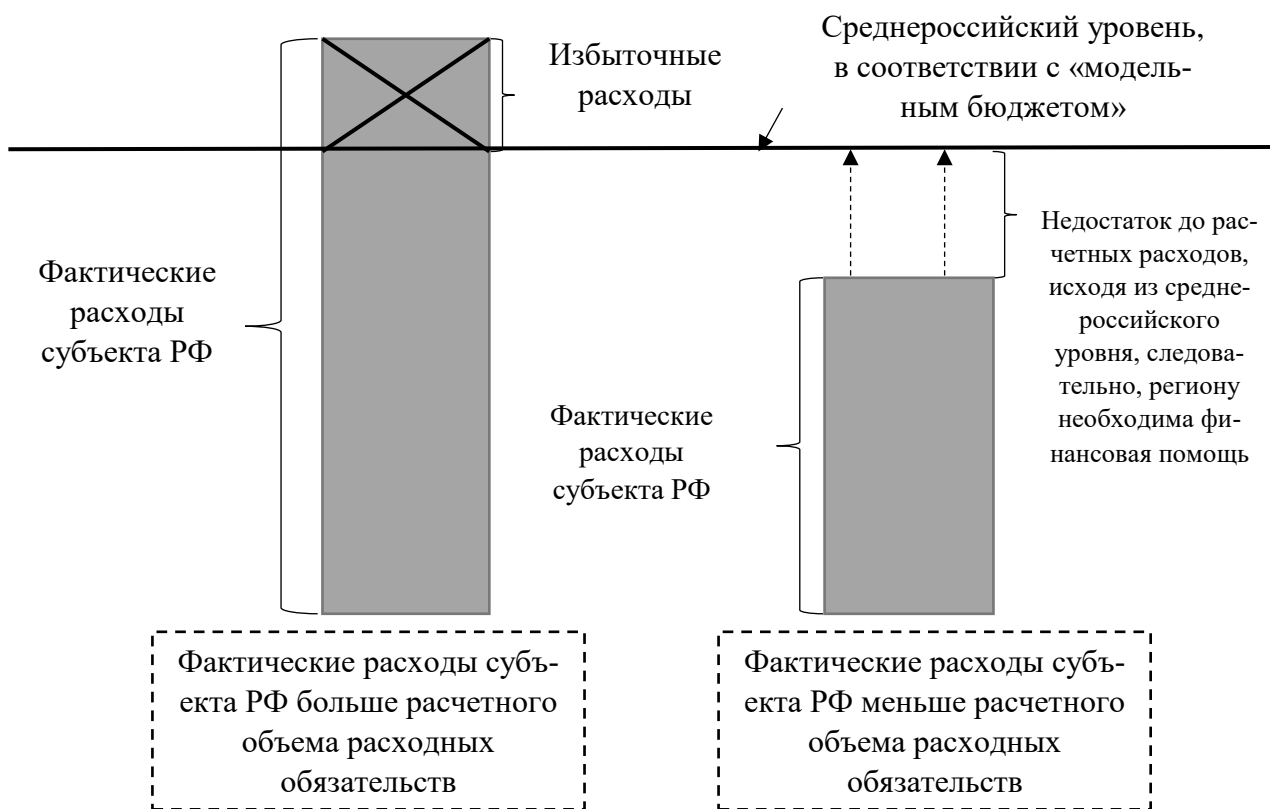


Рис. 1. Включение расходов субъекта в модельный бюджет*

* Составлено автором.

Следует учесть, что в действующей системе законодательства расчетные расходы – это не элемент сметы при формировании бюджетов субъектов РФ, а элемент модели для расчета дотаций на выравнивание и это не значит, что регион должен принять бюджет на уровне тех расчетных расходов, которые содержатся в модели. Так как основная цель внедрения «модельного бюджета» в системе межбюджетных отношений это расчет уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ при распределении дотации на сбалансированность.

Особого внимания требует реестр расходных обязательств, так как от объективности расчетов и аналитики при его формировании зависит объем полученной дотации субъекту РФ.

Понятие реестра расходных обязательств закреплено в ст. 87 Бюджетного кодекса РФ и представляет собой свод правовых актов, обуславливающих расходные обязательства, который используется при составлении проекта бюджета, с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения обязательств, включенных в реестр.

Реестр расходных обязательств формируется в соответствии с приказом Минфина РФ от 31.05.2017 г. № 82н «Об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации, сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации, и признании утратившим силу приказа Министерства финансов Российской Федерации от 01.07.2015 г. № 103н «Об утверждении Порядка представления реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и сводов реестров расходных обязательств муниципальных образований, входящих в состав субъекта Российской Федерации» и устанавливает, что финансовые органы субъектов РФ раз в год представляют в Минфин РФ реестр расходных обязательств субъекта РФ и свод реестров расходных обязательств муниципальных образований по рекомендуемым формам.

Схематично реестр расходных обязательств состоит из блоков, представленных на рис. 2.

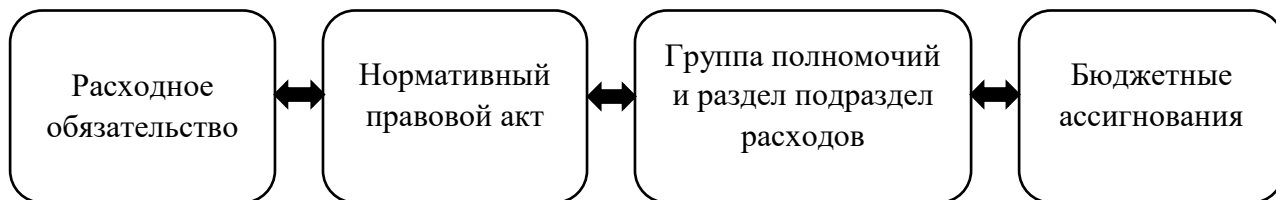


Рис. 2. Ведение реестра расходных обязательств*

* Составлено автором.

При определении «модельного бюджета» расходные обязательства субъекта РФ и муниципальных образований разделяются на первоочередные и не первоочередные.

Первоочередные расходные обязательства – это расходные обязательства субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также перечень вопросов местного значения и полномочий по их решению.

Не первоочередные расходные обязательства – это расходные обязательства, установленные нормативными актами субъекта РФ по предметам ведения субъекта РФ, финансирование федеральных полномочий, дополнительные меры социальной поддержки населения.

В свою очередь, нормирование расходов осуществляется по 23 направлениям, из них 22 первоочередные укрупненные «отраслевые» группы полномочий

(образование, здравоохранение, культура, сельское хозяйство и пр.) и одна общая, включающая три группы не первоочередных расходных обязательств, а именно: расходные обязательства, установленные актами субъекта РФ, сверхнормативное финансирование федеральных полномочий, дополнительные меры социальной поддержки.

В настоящее время тема «модельного бюджета», безусловно, является очень актуальной и бурно обсуждаемой в сообществе региональных финансистов, так как данная система распределения дотации на сбалансированность имеет ряд недостатков.

К тому же «модельный бюджет» – это на самом деле фактически сложившиеся средние по России расходы регионов на те или иные полномочия. Средние расходы по России и расходы, которые должны быть рассчитаны по финансовым нормативам, это абсолютно разные вещи, поэтому необходимо учитывать нормативы на выполнение тех или иных полномочий.

Вопрос в части оценки реальной потребности средств для выполнения того или иного полномочия достаточно сложный и дискуссионный, но тем не менее его можно решить путем привлечения к формированию модельного бюджета отраслевых министерств и ведомств для обеспечения анализа и нормирования расходов, отнесенных к их сфере деятельности.

Кроме того, расходы субъектов РФ могут быть ниже по сравнению со средними фактическими расходами по России в связи с недофинансированием или перенаправлением ресурсов на приоритетные социально значимые полномочия, а также для выполнения решений, принимаемых на федеральном уровне [4]. При таком подходе независимо от реальной потребности регион с низким уровнем сложившихся расходов так и остается в модельном бюджете со своим достигнутым уровнем.

Объективность модельного бюджета будет достигаться, если принимать за его базу обоснованные государственные стандарты в сферах образования, здравоохранения и других обязательных полномочиях органов государственной и муниципальной власти, что позволит отражать, сколько нужно затратить бюджетных средств, чтобы эти полномочия выполнялись качественно, с учетом климатических, географических и прочих объективных факторов.

Следует учесть, что нормативы и требования к качеству бюджетных услуг, как правило, устанавливаются на федеральном уровне. По информации Минфина РФ, объем таких обязательств занимает от 70 до 90 % общего объема расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ. Однако модельный бюджет формируется «от достигнутого» с применением сложившихся среднероссийских значений расходов, что может не отражать реальную потребность в финансовом обеспечении расходных обязательств и впоследствии привести к ухудшению качества оказываемых услуг.

Кроме того, усредняющий характер расчета расходов вызывает ряд вопросов, так как невозможно спрогнозировать, выиграет ли регион от применения новой методики или наоборот – не окажутся ли его отдельные расходные полномочия сильно занижены.

В этой ситуации у субъектов РФ появляется стимул, чтобы объемы фактических расходных обязательств были как можно ближе к расчетным, а предпочтительно даже ниже их. В этом случае объемы фактических расходов на единицу условного общественного блага будут меньше, чем в среднем по остальным регионам, но и качество оказываемых услуг будет ниже, если не будет предусмотрена потребность региона в денежных средствах [3].

Таким образом, степень влияния модельного бюджета на результат распределения дотаций должна усиливаться постепенно, по мере дальнейшего совершенствования методики, повышения объективности оценки расходов территорий с разными условиями и наличия рекомендаций распределения расходов по группам полномочий.

Список использованной литературы:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 30.07.1998 г. № 145-ФЗ : (ред. от 03.08.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 11.10.2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

2. О распределении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : пост. Правительства РФ от 22.11.2004 г. № 670 : (ред. от 31.12.2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Суходолов А. П. Жилищно-коммунальное хозяйство Иркутской области: состояние и проблемы / А. П. Суходолов // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2010. – № 5. – С. 46–56.

4. Огородников А. П. Становление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в системе исполнительных органов власти / А. П. Огородников // Историко-экономические исследования. – 2018. – Т. 19, № 2. – С. 267–282. – DOI: 10.17150/2308-2588.2018.19(2).267-282.