

Альдибаева М.
**Основы межбюджетного
регулирувания**

В данной статье проанализированы особенности бюджетного планирования в рамках межбюджетных отношений и выявлено, что вне зависимости от типа экономической системы решение проблемы финансового выравнивания практически полностью является компетенцией органов управления областей, а сами задачи входят составной частью в проблематику бюджетного и налогового планирования на разных уровнях. В отношении увеличения дифференциации местных органов по уровню доходов следует отметить, что, во-первых, как правило, наибольшие налоговые доходы на душу населения сосредоточены в городах, в которых и расходные потребности на душу населения существенно выше за счет более развитой социальной и инженерной инфраструктуры, необходимости предоставления широкого набора бюджетных услуг по сравнению с сельскими муниципалитетами. Во-вторых, субъект имеет возможность осуществлять изъятие и последующее перераспределение части налоговых доходов наиболее обеспеченных муниципальных образований в рамках фондов финансовой поддержки муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетные отношения, уровни бюджета.

Альдибаева М.
Basics of budgetary control

In this article features of budgetary planning within the interbudget relations are analysed and it is revealed that regardless of type of an economic system the problem resolution of financial equalization almost completely is competence of governing bodies of areas, and tasks enter a component a perspective of a budgetary and tax planning on different level. With regard to increasing the differentiation of local authorities in terms of income it should be noted that, firstly, as a rule, the greatest tax revenues per capita are concentrated in cities, where and supplies per the needs of the population is much higher due to more developed social and engineering infrastructure, the need to provide a wide range of public services compared to rural municipalities. Secondly, the subject has the ability to carry out the seizure and the subsequent redistribution of the tax revenues of the wealthiest municipalities in the funds of financial support to municipalities with low levels of socio-economic development.

Key words: budget, interbudget relations, budget levels.

Альдибаева М.
**Бюджетаралық реттеудің
негіздері**

Бұл мақалада бюджеттік жоспарлау ерекшеліктеріне талдау жүргізілген. Бюджетаралық қарым-қатынастар шеңберінде бюджеттік жоспарлау ерекшеліктері қарастырылған және экономикалық жүйенің типіне қарамастан қаржылық теңестіру мәселесін шешу облыстық басқарма органдарының күзіретінде, бұл міндеттер әр түрлі деңгейдегі бюджеттік және салықтық жоспарлау мәселесінің құрамдас бөлігі болып табылды. Табыс деңгейін көтеру бойынша жергілікті органдарды дифференциациялауды ұлғайтуға қатысты біріншіден жан басына шаққандағы салықтық табыстың басым бөлігі қала тұрғындарына бағытталған, әлеуметтік және инженерлік инфрақұрылымының дамуына қарай жан басына шаққандағы қажеттілік шығындары жоғары болып келеді. Бюджеттік қызмет көрсету кешенін ұлғайту қажет. Екіншіден, салықтық табысты алу және қайта бөлуді субъектілер жүзеге асыра алады. Екіншіден, пәндік әлеуметтік-экономикалық даму деңгейі төмен ұстама және муниципалдық қаржылық қолдау қорына бай муниципалитеттер салық түсімдерінің кейінгі қайта бөлуді жүзеге асыруға мүмкіндігі бар.

Түйін сөздер: бюджет, бюджетаралық қатынастар, бюджет деңгейі.

ОСНОВЫ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В основе межбюджетного регулирования лежит механизм, реализующий на практике функции и принципы бюджетной системы и бюджетной политики в условиях необходимости повышения эффективности межбюджетных отношений на основе норм бюджетно-налогового права (рис. 1).



Рисунок 1 – Механизм межбюджетного регулирования

*Примечание – разработано автором

Субъектами межбюджетного регулирования являются органы власти, которые осуществляют свои функции в целях обеспечения бюджетов средствами для исполнения возложенных на них полномочий и повышения качества управления финансами на подведомственных им территориях. Объектом выступают доходы и расходы бюджетов и возникающие вследствие их регулирования финансовые потоки в форме отчислений от налогов, предоставления финансовой помощи, взаимных расчетов между бюджетами на субрегиональном и межмуниципальном уровнях.

Цели межбюджетного регулирования по масштабности и долговременности их достижения рассматриваются как тактические и стратегические. Тактические цели направлены на достижение сбалансированности бюджетной системы, выравнивание бюджетной обеспеченности, обоснование целевых ориентиров при формировании расходов и осуществлении бюджетных расходов. К стратегическим целям межбюджетного регулирования относятся повышение качества жизни населения на основе предоставляемых бюджетных услуг, достижение устойчивой динамики экономического роста и создание равных условий для их развития.

Достижение целей межбюджетного регулирования осуществляется через реализацию функций планирования, прогнозирования, организации и координации, контроля и мониторинга [1].

Функция планирования реализуется через определение конкретных направлений распределения средств между местными бюджетами на основе соответствующих бюджетно-финансовых нормативов, установление гарантированного объема доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития и т.д. Функция организации и координации заключается в непосредственном осуществлении процесса межбюджетного регулирования на различных уровнях бюджетной региональной системы. Функция контроля и мониторинга проявляется в отслеживании правильности, своевременности и соблюдении установленных пропорций при перечислении средств между бюджетами, установлении контроля за целевым использованием бюджетных средств, применении санкций при нарушении норм бюджетного законодательства.

Методы межбюджетного регулирования направлены на сглаживание асимметрии в развитии муниципальных образований и представлены финансово-экономическими и организационными методами. К финансово-экономическим методам относятся нормирование расходных потребностей, распределение финансовой помощи, установление нормативов отчислений от налоговых платежей, расчет коэффициентов, учитывающих удорожание стоимости бюджетных услуг, и пр. Организационные методы реализуются через комплекс мер административного характера, обеспечивающих межбюджетные взаимодействия на субрегиональном и межмуниципальном уровне региональной бюджетной системы.

Бюджетный механизм используется для воз-

действия на конкретные отрасли экономики через:

- 1) формы организации отношений в бюджетной сфере;
- 2) методы концентрации бюджетных средств;
- 3) принципы расходования бюджетных средств;
- 4) объем средств бюджета, которые используются государством, регионами, органами местного самоуправления.

В структуре бюджетного механизма определены три звена:

- 1) концентрация денежных средств в бюджеты различных уровней;
- 2) использование денежных средств бюджета юридическими и физическими лицами;
- 3) распределение бюджетных средств между бюджетами различных уровней.

Данные звенья бюджетного механизма функционируют при взаимодействии методов, способов, условий, объемов, движений бюджетных средств. Выделяют следующие блоки бюджетного механизма:

- 1) блок планирования и прогнозирования бюджета;
 - 2) блок исполнения бюджета;
 - 3) блок бюджетного контроля.
- Каждый из вышеперечисленных блоков имеет свои собственные специфические методы, и с их помощью решаются поставленные задачи и достигаются желаемые

- 5) метод балансов и др.[2]

Бюджетный механизм выполняет функцию обеспечения финансовыми ресурсами, функцию использования финансовых ресурсов и функцию регулирования социально-экономических процессов в государстве. Функции обеспечения финансовыми ресурсами и их использования непосредственно связаны с функцией регулирования. Регулятивный процесс одновременно также означает обеспечение финансовыми ресурсами и их использования.

Функционирование бюджетного механизма определяется количественными и качественными характеристиками. Количественная характеристика бюджетного механизма определяется объемом финансовых ресурсов, что мобилизуются и используются бюджетной системой для выполнения целей и задач, очерченных бюджетной политикой. А качественная характеристика показывает технологию формирования и использования финансовых ресурсов с применением бюджетных инструментов (ставки, нормы, сроков, санкции, стимулов и т.д.) с це-

люю обеспечения выполнения количественных характеристик. Организационное строение бюджетного механизма, по нашему мнению, имеет трехуровневую структуру. На первом (определяющем) уровне действуют методы бюджетного механизма. Функционирования бюджетной системы на втором уровне обеспечивают бюджетные инструменты, а на третьем уровне действуют рычаги бюджетного механизма.

Методы бюджетного механизма выступают как средства влияния на процесс формирования оптимального объема ресурсов бюджета и их наиболее экономного размещения и использования. Они включают такие элементы, как бюджетное прогнозирование и планирование, налогообложение, финансирование, бюджетное регулирование и бюджетный контроль.

Инструменты бюджетного механизма – это средства, которые применяются для выполнения задач, предусмотренных бюджетной политикой. Они указывают на экономическое содержание отдельной совокупности бюджетных отношений таких, как бюджеты разных уровней, перспективное, текущее и оперативное бюджетное планирование, различные виды налогов и сборов, бюджетные нормы и нормативы, бюджетные стимулы и межбюджетные трансферты, формы и методы бюджетного контроля и т.д. Инструменты бюджетного механизма тесно связаны между собой. Каждый инструмент порождает определенное экономическое нагружение и имеет объективные пределы применения. Поэтому расширение действия одних инструментов за счет ограничения действия других может негативно повлиять на функционирование бюджетного механизма в целом.

Рычаги бюджетного механизма действуют в пределах бюджетного инструмента. С их помощью осуществляется стимулирование или ограничения влияния на процесс формирования и использования финансовых ресурсов. К ним относятся методы и методология бюджетного планирования и прогнозирования, определение налоговой базы, объектов налогообложения и налоговых ставок, ставки заработной платы, стипендий и нормы расходов, штрафы и льготы, ревизия, аудит, мониторинг и т.д. Рычаги бюджетного механизма вытекают из бюджетного инструмента и конкретизируют его функционирование в бюджетном механизме.

Диапазон действия методов, инструментов и рычагов бюджетного механизма ограничен бюджетным законодательством.[3]

Рычаги бюджетного механизма действуют

в пределах бюджетного инструмента. С их помощью осуществляется стимулирование или ограничения влияния на процесс формирования и использования финансовых ресурсов. К ним относятся методы и методология бюджетного планирования и прогнозирования, определение налоговой базы, объектов налогообложения и налоговых ставок, ставки заработной платы, стипендий и норм расходов, штрафы и льготы, ревизия, аудит и мониторинг. Рычаги бюджетного механизма вытекают из бюджетного инструмента и конкретизируют его функционирование в бюджетном механизме.

Целенаправленное воздействие бюджетного механизма на процесс формирования ресурсов бюджетов различных уровней и их наиболее рациональное размещение и использование обеспечивается вертикальной и горизонтальной координацией его элементов. Вертикальная координация осуществляется с помощью элементов высшего уровня (методов бюджетного механизма), разнесенных по элементам низшего уровня (инструментах бюджетного механизма), которые непосредственно конкретизируют их действенность за определенными элементами механизма (рычаги бюджетного механизма). Горизонтальная координация, что обеспечивается саморегулирующей настроенностью каждого элемента на выполнение только свойственного ему нагрузки, согласовывает действия непосредственно не связанных между собой элементов бюджетного механизма по вертикальным уровням и элементам, принадлежащих к разным вертикальным уровням.

Бюджетный механизм включает комплексное взаимодействие бюджетных методов, бюджетных средств и бюджетных рычагов, с помощью которых определяются оптимальные параметры формирования финансовых ресурсов бюджетов различных уровней и максимальная эффективность их размещения и использования для обеспечения социально-экономического развития общества. Функционирование только одного бюджетного механизма не может обеспечить оптимального объема формирования ресурсов бюджетов различных уровней и их рационального использования, эффективность функционирования бюджетного механизма может быть достигнута за согласованного взаимодействия всех составляющих хозяйственного механизма

Межбюджетные взаимодействия получают свое выражение в движении финансовых потоков между соответствующими бюджетами,

а именно: восходящими потоками в форме налоговых платежей, субвенций (отрицательных трансфертов) и прочих поступлений; нисходящими потоками в форме отчислений от налогов в соответствии с утвержденными нормативами, дотаций, субвенций, субсидий и прочих в нижестоящие бюджеты.

Под бюджетной политикой, понимается политика, направленная на реализацию собственных целей и задач республиканского бюджета, а также целей и бюджетов нижестоящих уровней, с учетом имеющих место финансовых взаимодействий в форме налогов, субвенций и финансовой помощи.

Специфика бюджетной политики на местном уровне определяется, во-первых, наличием двухуровневой системы бюджетов муниципальных образований, возникшей в русле административной реформы для обеспечения самостоятельности и самодостаточности городских и сельских поселений;

во-вторых, установлением единых методических подходов к формированию доходной и расходной части местных бюджетов в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

в-третьих, возможностью достижения высокого качества, социально значимых услуг для определенных категорий населения вследствие максимальной близости органов власти к потребителям соответствующих бюджетных услуг [4].

Целью бюджетной политики является обеспечение финансовыми ресурсами бюджетов муниципалитетов, необходимых для реализации их полномочий, закрепленных бюджетным законодательством, в направлении достижения социально-экономического эффекта, определяемого степенью удовлетворения потребностей населения и хозяйствующих субъектов в бюджетных услугах.

В зависимости от стратегической направленности межбюджетного регулирования, лежащего в основе бюджетной политики, следует различать сдерживающую и стимулирующую бюджетную политику.

Стимулирующая бюджетная политика представляет собой систему мер, побуждающую органы власти всех уровней бюджетной системы к активизации деятельности, направленной на увеличение собственной доходной базы и, на этой основе, достижение целей и приоритетов социально-экономического развития страны и ее территорий. Тем самым стимулирующая бюджетная политика дает возможность форми-

ровать финансовые ресурсы не только для удовлетворения воспроизводственных потребностей любого системного бюджетного образования, но и для его развития.

Практический аспект стимулирующей бюджетной политики имеет широкий спектр функциональных проявлений, а именно: 1) способность уравнивать разнонаправленные финансовые интересы бюджетов всех уровней за счет экономически обоснованного набора мер в рамках межбюджетных взаимодействий (дополнительные нормативы отчислений по налогам, финансовая помощь и т.д.); 2) способность обеспечивать заинтересованность каждого конкретного бюджета в формировании собственной доходной базы вне межбюджетных взаимодействий (самостоятельность в выборе источников дохода, установлении налоговых ставок, порядка исчисления и уплаты, а также льгот по налогам, самостоятельность в расходовании бюджетных средств нецелевого характера и т.д.).

В реализации стимулирующего характера бюджетной политики четко прослеживается республиканский аспект, определяемый особенностями финансовых взаимодействий между регионом и муниципальными образованиями по поводу дополнительных налоговых отчислений и финансовой помощи. Стимулирующий аспект данных межбюджетных взаимодействий может быть реализован через экономически обоснованную систему мер, нацеленную на эффективное использование бюджетных средств и достижение наилучшего социально-экономического эффекта в бюджетных отношениях.

Цели и задачи бюджетной политики определяют содержание бюджетного регулирования, под которым следует понимать деятельность, связанную с разработкой и реализацией органами власти управляющих воздействий на различных уровнях бюджетной системы.

Бюджетное регулирование затрагивает все формы регулирующей деятельности государства в бюджетной сфере: распределение доходных и расходных полномочий между бюджетами различных уровней, налоговое регулирование во всех его проявлениях, регулирование экономики социальной сферы и т. д. При этом современные реалии межбюджетных отношений вынуждают уделять особое внимание применяемым в государстве методам и инструментам межбюджетного регулирования.

Это определяется значимостью межбюджетных взаимодействий в реализации целей и задач бюджетной политики на современном этапе.

Таким образом, основными целями межбюджетного регулирования на субрегиональном и межмуниципальном уровне является формирование самостоятельности местных бюджетов за счет увеличения доли собственных доходов и поиска адекватных источников их формирования; покрытие, в первую

очередь, тех расходов, которые направлены на финансирование не бюджетных учреждений, а на оказание приоритетных, социально значимых высококачественных бюджетных услуг; закрепление за каждым местным бюджетом собственных доходных источников и расходных обязательств.

Литература

- 1 Ермасова Н. Б. Государственные и муниципальные финансы: Теория и практика в России и зарубежных странах: Учеб. пособие, 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2008
- 2 Подъяблонская Л.М. Финансы. – М.: ЮНИТИ. 2012.
- 3 Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Юнити-Дана. 2012.
- 4 Лушина С.И., Слепова В.А. Государственные и муниципальные финансы. – М.: Высшее образование, 2012

References

- 1 Ermasova N. B. Gosudarstvennye i municipal'nye finansy: Teorija i praktika v Rossii i zarubezhnyh stranah: Ucheb. posobie, 2-e izd. pererab. i dop. – M.: Vyshee obrazovanie, 2008
- 2 Pod#jablonskaja L.M. Finansy. – M.: JuNITI. 2012.
- 3 Babich A.M., Pavlova L.N. Gosudarstvennye i municipal'nye finansy. – M.: Juniti-Dana. 2012.
- 4 Lushina S.I., Slepova V.A. Gosudarstvennye i municipal'nye finansy. – M.: Vyshee obrazovanie, 2012