

UDC 33

Subsidized Territories Notion and Types, Municipality as a Subsidized Territory

Aleksandr P. Golubev

Sochi State University, Russia
26a Sovetskaya Str., Sochi 354000
PhD student

Abstract. The article defines the notion of subsidies dependence, examines major reasons for subsidies allocation and determines the role of subsidies in the economies of different types, differentiates the forms of financial support allocation, compares the notions of subsidy, dotation and subvention in Russian and foreign practice. The article describes one of the major tool for regional budgets regulation and studies the mechanism of municipal budget financial sustainability.

Keywords: costs; subsidized territory; subsidy; budget; budget system; finances; inter-budget relations; regional policy; financial support.

Введение. Финансово-экономические отношения, складывающиеся в местном самоуправлении являются, по сути своей, отражением финансово-экономических отношений в целом в стране. К компетенции местных органов власти, наиболее тесно связанных с населением, относится решение многих вопросов: социальной защиты населения, жилья, здравоохранения, образования, транспорта, коммунального хозяйства, экологии. Для финансирования данных расходов местным органам самоуправления необходим достаточный уровень доходных источников местных бюджетов.

Но ситуация такова, что число дотационных территорий слишком велико — 84 % всех регионов России находится в зоне убыточности, т.е. являются дотационными и неспособными самостоятельно покрывать свои расходы. В них проживает 74,2 % населения страны. Данная ситуация не изменяется на протяжении более 10 лет. Очевидно, что пребывание такого количества регионов страны в числе убыточных не может восприниматься в качестве нормального положения дел. Уже только этот факт настораживает и требует адекватного рассмотрения. В связи с этим актуальность данной статьи не вызывает сомнений.

Дотация (от лат. dotatio — дар, пожертвование):

1) денежные средства, выделяемые из государственного и местного бюджетов для оказания финансовой поддержки убыточным предприятиям, у которых денежная выручка от продажи производимого продукта меньше издержек на производство и продажу данного продукта, нижестоящим бюджетам для покрытия разрыва между их доходами и расходами. Дотация компенсирует повышенные издержки, покрывает убытки. Предоставление дотаций предприятиям позволяет, с одной стороны, предотвратить их банкротство, с другой стороны, не допускать превышения розничных цен на отдельные потребительские товары и услуги, так как часть цены на эти товары оплачивается из бюджетных средств за счет дотации. Если бы не было дотаций, производители переложили бы соответствующую им долю оплаты своих расходов на покупателей, что привело бы к росту цен. Однако дотации ложатся тяжелым грузом на государственный бюджет, порождают его дефицитность, вследствие чего приходится осуществлять дополнительную денежную эмиссию, приводящую к инфляции. Дотации широко распространены в странах, где преобладает государственно-административное управление экономикой, и в гораздо меньшей степени свойственны экономике рыночного типа, в которой требования самофинансирования и самоокупаемости являются довольно жесткими;

2) государственные денежные пособия в виде доплат, предоставляемые гражданам и отдельным организациям для покрытия убытков или на специальные цели.

Дотации ведут к увеличению расходной части бюджета государства. Основные причины дотаций для экономик разного типа:

1) в "закрытой" экономике отсутствие дотаций, приведет к тому, что производители переложат определенную долю оплаты своих расходов на покупателей, что в свою очередь приведет к росту цен.

2) в "открытой" экономике типа основным направлением дотаций является поддержание национального производителя (как правило импортируемые товары более дешевые), и как следствие увеличение занятости (уровня жизни населения). Именно для покрытия данного разрыва используют дотации.

Дотации представляют собой форму связи между составляющими бюджетной системы. Именно посредством дотаций достигается сбалансированность бюджета. Дотация является одним из методов государственного регулирования экономики. Отличие дотации от субвенций заключается в их невозвратности (если их использовали не по назначению, либо не использовали вообще, то дотации остаются в распоряжении нижестоящего бюджета).

Степень дотационности территории выражается в структуре доходов бюджета и определяется соотношением финансовой помощи к величине общих доходов бюджета дотационной территории.

Дотации перечисляются субъектам Российской Федерации ежемесячно до 5 числа текущего месяца в размере 1/12 общего объема бюджетных ассигнований, утвержденного по соответствующим субъектам Российской Федерации. Для отдельных субъектов Российской Федерации может быть принято решение об изменении сроков и объемов перечисления дотаций.

В высокодотационных регионах доля поступлений из федерального бюджета составляет 45–75 % в доходной части бюджета при обеспеченности налоговым потенциалом на уровне 0,4–0,9 (отношение собранных на территории налогов к расходам бюджета) и доле налогов, зачисляемых в бюджет на уровне 75–80 %.

В этой связи финансы в системе управления высокодотационными регионами приобретают специфические особенности в зависимости от уровня экономического развития территории. Финансовым ресурсом региона становится не вновь созданная стоимость в сфере материального производства, а финансовая помощь, получаемая из центра, образующаяся в системе государственного централизованного перераспределения финансов.

В 2012 году Министерство Финансов выделило дотации в размере 400 млрд. руб., которые будут распределены между субъектами РФ, для выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов. Также не обошли вниманием и меры по обеспечению сбалансированности бюджетов, на это так же были выделены дотации. Были выделены субсидиях нижестоящим бюджетам на содействие занятости населения, на оказание медицинской помощи.

Финансовая помощь со стороны государства необходима большей части регионов РФ и муниципальным образованиям для финансирования определенных затрат или отраслей в целом, что достигается путем предоставления этим регионам дотаций, субсидий, субвенций. В последнее время намечается переход к единым правилам распределения финансовой помощи субъектам и муниципальным образованиям, взамен существовавшему индивидуальному согласованию объемов финансовой помощи.

Формы оказания финансовой помощи нижестоящим бюджетам РФ:

- дотации, выделяются для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности бюджета субъекта РФ, либо муниципального бюджета, предоставляется из фондов финансовой поддержки федерального бюджета;

- субвенции, предоставляются для финансирования целевых расходов;

- бюджетные ссуды, выделяются для покрытия кассовых разрывов, возникающих в ходе исполнении бюджета.

Понятие дотации, субвенции, субсидии, трансферты можно рассматривать по-разному, если сравнить трактовки в российской практике с трактовкой в международной практике (Таблица 1.)

Удельный вес дотаций в расходах федерального бюджета составил в 2012 г. – 20 %, дотационными являются 87 % субъектов РФ. Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, по-прежнему являются основной формой финансовой помощи нижестоящим бюджетам. Выделяются эти дотации из Федерального фонда финансовой

поддержки субъектов Российской Федерации - самого крупного фонда. Можно отметить, что высокая доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности свидетельствует о низком налоговом потенциале региона и высоком удельном весе бюджетных расходов.

В зависимости от ресурсов, получаемых местными органами власти муниципального образования в свое распоряжение, зависит эффективность местного самоуправления. Если рассматривать проблему с экономической точки зрения, то большая часть из 13,5 тысяч муниципальных образований не имеет самостоятельного бюджета, в свою очередь это означает, что местные органы власти не могут осуществлять свои полномочия в должной степени.

Именно в отсутствии финансовой самодостаточности местных бюджетов и заключается основная проблема системы местного самоуправления в Российской Федерации — ее неэффективность.

Необходимо развивать муниципальное образование, ибо оно решит часть проблем, связанный с региональной политикой. Оно позволит освободить муниципальные органы власти от «текучки кадров», что в свою очередь позволит им сконцентрироваться на решении проблем, которые не могут быть решены иначе как на муниципальном уровне.

Таблица 1

Дотации, субвенции, субсидии, трансферты

	Трактовка в российской практике	Трактовка в международной практике
Дотации	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.	Бюджетные средства, передаваемые физическим или юридическим лицам на безвозмездной основе.
Субсидии	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.	Бюджетные средства, передаваемые юридическим лицам с целью уменьшения издержек на производство товаров и услуг.
Субвенции	Бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов.	Финансовая помощь из государственного бюджета.

Решением социальных и экономических проблем муниципальной территории является ее финансовая база, которой является бюджет муниципального образования. Основными источниками формирования доходов муниципального бюджета являются местные налоги и сборы, доходы и сборы, устанавливаемые муниципальным образованием, отчисления от налогов и иных доходов вышестоящих бюджетов, а также дотации и субвенции, которые выделяются из бюджетов вышестоящих уровней.

Для разграничения полномочий между государственной (региональной) и муниципальной властью на определенной муниципальной территории можно предложить следующую схему:

1. Субъект Федерации должен отвечать за развитие базового народно-хозяйственного комплекса, который определяет роль данного региона в общероссийском разделении труда;
2. *Власти же муниципального образования должны отвечать за развитие экономической и социальной структуры управляемой ими территории. Согласно ФЗ*

№ 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» именно на органы власти муниципального образования возложена ответственность за развитие его инфраструктуры.

Одним из основных инструментов, с помощью которого регионы могут регулировать местные бюджеты, является механизм бюджетного выравнивания муниципальных образований. Аналогичные технологии используются Министерством Финансов РФ, при расчете трансфертов, которые направляются в бюджеты субъектов РФ из Федерального фонда поддержки регионов. Данный метод универсален и по аналогии с Федеральным уровнем предполагают создание на региональном уровне Фонда финансовой поддержки муниципальных образований. В большей части регионов РФ объем Фонда финансовой поддержки является ежегодно утверждаемым и составляет процентную долю от общего количества поступающих в бюджет налогов и платежей. Исключение составляют те налоги и платежи, которые носят целевой характер (земельного налога, лесных податей). В некоторых субъектах РФ источником средств Фонда финансовой поддержки муниципальных образований являются не все налоговые доходы регионального бюджета их направляют в Фонд финансовой поддержки муниципальных образований лишь в том случае, если основной задачей местного самоуправления является обеспечение работы учреждений социальной сферы и системы жизнеобеспечения территории, необходимо как можно точнее определить объем финансовых ресурсов, которых будет достаточно для полноценной деятельности органов местного самоуправления. К наиболее важным и насущным потребностям населения, на удовлетворение которых направлена деятельность муниципального образования, можно отнести:

- обеспечение деятельности муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры;
- обеспечение социальной защиты населения;
- содержание объектов коммунального хозяйства;
- организация работы муниципального транспорта.

Перечисленные выше направления деятельности наиболее приоритетны, а следовательно составляют большую часть в статьях расходов бюджета муниципального образования. Органы местного самоуправления исполняли решения вышестоящих органов власти по распределению и доведению до потребителя социальных благ, в настоящее же время спектр их действий расширился.

Органы местного самоуправления удовлетворяют потребностей населения лишь в тех сферах, которые отнесенных к ведению муниципального образования. Удовлетворение потребностей должно происходить на определенном уровне, который должен быть не ниже минимальных социальных стандартов, установленных государством, на выполнение которых органами государственной власти РФ и производятся отчисления от федеральных налогов и сборов в бюджеты муниципальных образований.

Для определения финансовой устойчивости бюджета муниципального образования приоритет необходимо отдавать лишь тем налоговым доходам, которые закреплены в бюджете муниципального образования на постоянной основе (Рис. 1).

Именно наличие постоянного источника доходов позволит местным органам власти осуществлять долгосрочное планирование финансового и социально-экономического развития муниципального образования. В связи с тем что налоговый потенциал каждого из существующих муниципальных образований, существенно отличается друг от друга, то и ограничиться лишь закрепленными за муниципальным образованием источниками доходов, не является возможным. Именно в связи с этим, при распределении доходов между бюджетами необходимо сочетать методы закрепления налогов и их долевого распределения. При помощи Фонда финансовой поддержки муниципальных образований было бы наиболее целесообразно и обоснованно производить регулирование доходов местного бюджета, это связано с тем, что средства, перечисляемые из фонда, определяются по постоянной методике и как следствие, являются самым предсказуемым источником доходов. Необходимо стимулировать стремление муниципальных образований к увеличению своего налогового потенциала, то есть увеличить долю собственных доходов в

разделе доходов бюджета муниципального образования, одним из методов такого стимулирования может стать изменение налогового законодательства.

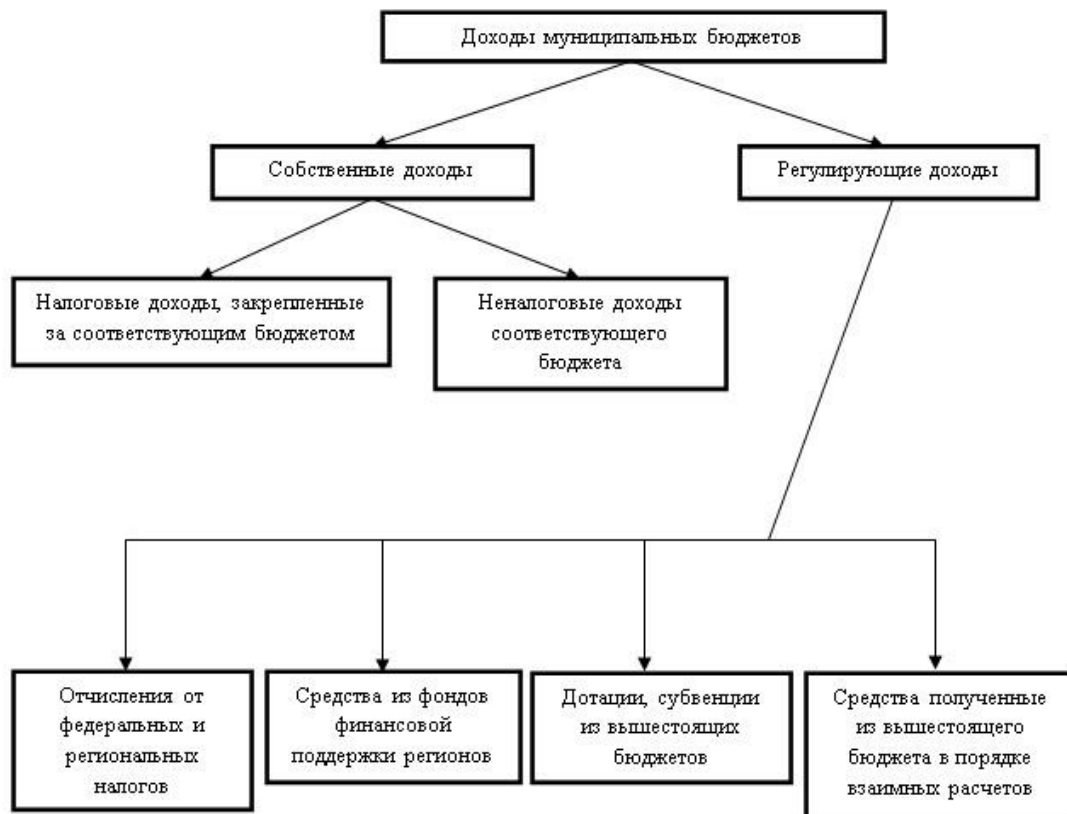


Рис. 1. Доходы муниципальных бюджетов

В свете реформ бюджетная система Российской Федерации претерпела изменения. Перераспределили полномочия между федеральными, региональными и местными бюджетами. Но расчеты между бюджетами, а следовательно и объем финансовых потоков не претерпел изменений по сравнению системой исполнения консолидированного бюджета, который заключается в высокой степени централизации. Дисциплина межбюджетных платежей ухудшилась. Как федеральные, региональные, так и муниципальные органы власти получили поводы для взаимных претензий, а некоторые слои граждан оказались без социального минимума, который должен гарантироваться государством.

Бюджетный федерализм используется во многих развитых странах, для решения конкретных проблем бюджета и является не только теоретической конструкцией. Основной концепцией является обеспечение работоспособности необходимых и важных направлений городского хозяйства. В современной России доходная часть муниципальных бюджетов не в состоянии этого обеспечить. В расходной части бюджетов муниципальных образований на капитальный ремонт основных фондов в таких отраслях, как жилищное хозяйство и образование, выделяется менее 11 % средств, необходимых этим отраслям. Средств на развитие транспорта и коммунального хозяйства фактически не выделяется, и это несмотря на их значительный физический износ. Все это приводит к постепенному износу основных фондов муниципального образования и формирует негативную ситуацию в системе управления и в самом муниципальном образовании.

Почему же многие страны, имеющие не только федеративное устройство, используют децентрализованную бюджетную систему. Существуют как экономические, так и политические причины для этого. Разумно считается, что децентрализованная бюджетная система эффективна. И существует одна довольно веская причина, того что децентрализованная система более эффективна, именно она имеет решающее значение.

Именно децентрализованная бюджетная система, со временем приводит к совпадению уровня налогообложения, а так же количества получаемых услуг и интересов и предпочтений граждан, проживающих в том или ином муниципальном образовании. Другими словами каждый собранный рубль налогов, должен начать приносить как обществу в целом, так и отдельным гражданам большую отдачу.

Но это всего лишь идеальная модель, на практике все гораздо сложнее. Но именно эта модель задает направление реформ в бюджетной сфере. Местные власти должны обладать реальной бюджетной самостоятельностью и, соответственно, нести ответственность за принимаемые ими решения. Также принимаемые решения должны быть обоснованными и понятными населению, для этого существуют определенные правила игры. В общих чертах набор можно свести к нескольким правилам:

- 1) разделение полномочий в области расходов;
- 2) закрепление доходных источников, которые будут соизмеримы возложенным расходным полномочиям;
- 3) объективное бюджетное выравнивание.

Без этих правил вся система межбюджетных отношений прекращает быть объективной и становится политически зависимой. Именно развитие федерализма в нашей стране поставит муниципальные образования в равноправное положение с другими субъектами отношений. На сегодняшний день в результате нерационального распределения большинство муниципальных образований РФ не имеет финансовой самостоятельности и находится в группе нуждающихся в поддержке из вышестоящего бюджета.

Примечания:

1. Бюджетный Кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ. С учетом внесенных изменений. М., 2012.
2. ФЗ № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Р12 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 2011. 479 с. ISBN 5-86225-758-6.
4. www.consultant.ru (Дата обращение: 24.10.2012 г.).

УДК 33

Понятие и виды дотационных территорий, муниципальное образование как дотационная территория

Александр Петрович Голубев

Сочинский государственный университет, Россия
354000, г. Сочи, ул. Советская, 26а
аспирант

Аннотация. В статье раскрывается понятие дотационности, рассмотрены основные причины дотаций и определена роль дотаций в экономиках различного типа. Разграничены формы оказания финансовой помощи. Проведено сравнение вкладываемое в понятие дотаций, субсидий и субвенций в российской и международной практике. В статье раскрыт один из основных инструментов, с помощью которого регионы могут регулировать местные бюджеты, а также рассмотрен механизм финансовой устойчивости бюджета муниципального образования.

Ключевые слова: расходы; дотационная территория; дотация; бюджет; бюджетная система; финансы; межбюджетные отношения; региональная политика; финансовая помощь.