

УДК 336.142.3

Ренёв В.О.

студент-магистрант кафедры финансов

Оренбургский государственный университет

Российская Федерация, г. Оренбург

Научный руководитель: Мохнаткина Л.Б., доцент, к.э.н.

Оренбургский государственный университет

**ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДАХ В СУБЪЕКТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ОРЕНБУРГСКОЙ
ОБЛАСТИ)**

Аннотация: Статья посвящена анализу межбюджетных трансфертов в разрезе государственных программ и национальных (региональных) проектов Оренбургской области. В материале рассматриваются данные 2018-2021 гг. На основе проведенного анализа выявлена тенденция увеличения объемов межбюджетных трансфертов, проходящих через национальные проекты, что соответствует концепции планирования и исполнения бюджетов всех уровней в рамках национальных проектов.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, государственные программы Оренбургской области, национальные (региональные) проекты Оренбургской области

Renev V.O.

Magistracy student of the Department of Finance

Orenburg State University

Russian Federation, Orenburg

**TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF INTER-BUDGETARY
RELATIONS IN PROGRAM-TARGET METHODS IN THE SUBJECT
OF THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE OF THE
ORENBURG REGION)**

Annotation: The article is devoted to the analysis of interbudgetary transfers in the context of state programs and national (regional) projects of the Orenburg region. The material examines the data of 2018-2021. On the basis of the conducted analysis, the trend of increasing the volume of inter-budget transfers passing through national projects is revealed, which corresponds to the concept of planning and executing budgets at all levels within the framework of national projects.

Key words: interbudgetary relations, state programs of the Orenburg region, national (regional) projects of the Orenburg region.

Термин «межбюджетные отношения» является весьма сложным и многоаспектным, что обуславливает возникновение споров и разногласий при раскрытии его содержания.

Межбюджетные отношения являются несомненно бюджетными отношениями, так как их основы закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а также правовыми, так как подпадают под действие иных федеральных и региональных законов.

Межбюджетные отношения характеризуются рядом признаков:

- межбюджетные отношения являются продуктом правового регулирования (посредством норм бюджетного права) особой разновидности общественных отношений – бюджетных отношений;

- межбюджетные отношения представляют собой разновидность финансовых отношений, так как характеризуются всеми признаками финансовых отношений;
- материальным объектом межбюджетных отношений выступают межбюджетные трансферты;
- субъектами межбюджетных отношений являются Российской Федерации, ее субъект, муниципальное образование;
- межбюджетные отношения носят государственно-властный характер, то есть представляют собой отношения власти и подчинения [1, с. 41-42].

Многие авторы отмечают черты, которые характерны именно для российской системы построения межбюджетных отношений:

- малая часть средств бюджета РФ, остающаяся в распоряжении органов власти субъектов федерации для выполнения полномочий субъектов РФ и вопросов на местном уровне;
- повышающаяся часть расходов бюджетов, стоящих ступенью ниже, которые имеют целевое назначение и подотчетных уровню власти стоящему выше;
- большая доля «дотационных» регионов, и тех регионов, получаемых финансовую поддержку других видов из бюджета страны;
- субъективизм в отношении распределения трансфертов;
- огромное количество межбюджетных трансфертов из федерального центра, который поощряет иждивенческие настроения регионов;
- направление межбюджетных отношений для решения текущих трудностей без выстраивания политики и стратегии долгосрочного развития;
- строгая концентрация доходов в бюджете государства;
- стратегия к перераспределению ресурсов через федеральный центр [2, с. 117].

По мнению Д.Н. Слободчикова в настоящее время развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации осуществляется по ключевым направлениям:

- реализация права субъектов Российской Федерации самостоятельно определять те категории граждан, которым необходимо оказывать социальную поддержку, исходя из принципа нуждаемости;
- обеспечение выполнение плана поэтапной отмены льгот по региональным и местным налогам, установленным на федеральном уровне;
- усиление ответственности регионов за неэффективную бюджетную политику;
- обеспечение в субъектах Российской Федерации взвешенной долговой политики [3, с. 211].

В настоящее время система межбюджетных отношений в Оренбургской области строится на основе современной структуры местного самоуправления. Из областного бюджета получают финансирование в виде дотаций, субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов бюджеты городских округов и муниципальных районов. В свою очередь бюджеты сельских поселений финансируются через межбюджетные трансферты из бюджетов муниципальных районов. Кроме того, бюджеты сельских поселений могут получать дополнительную финансовую помощь из фонда финансовой поддержки поселений.

Методы программно-целевого бюджетирования включают два основных инструмента: государственные программы и национальные (региональные) и приоритетные проекты.

Государственная программа – это система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающая в рамках

реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности [4, с. 8].

Национальный проект – это стратегическая программа развития страны до 2024 года, разработанная по Указу Президента (от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года») с учетом потребностей территорий, для социально-экономического, политического, технического роста субъектов и страны в целом. Условно, национальные проекты можно разделить на два блока, в зависимости от целей и выполняемых задач: социальный и блок развития экономики, схематично показано на рисунке 1 [5, с. 235].

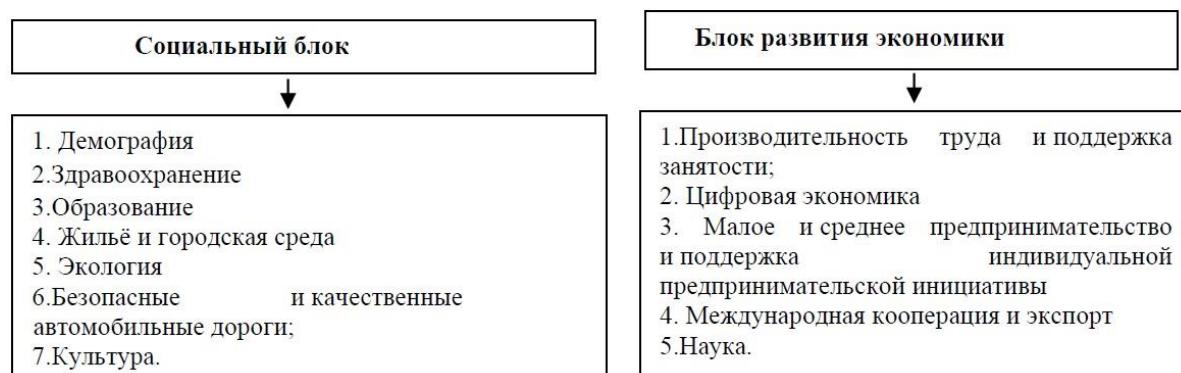


Рисунок 1 – Приоритетные направления национальных проектов с 2019-2024 гг.

Рассмотрим динамику исполнения бюджета Оренбургской области по государственным программам в разрезе межбюджетных трансфертов в 2018-2021 годах [6].

Необходимо отметить высокие уровни программности расходов областного бюджета, достигнутые при планировании и исполнении бюджетов в 2018-2020 годах:

- в 2018 году – 98,7%;
- в 2019 году – 99,1%;
- в 2020 году – 99,4%;

- в 2021 году – 99,5% (план).

Как видно, процент программности растет, вместе с тем, полностью отказаться от непрограммных расходов не представляется возможным.

При этом с 2019 года межбюджетные трансферты распределяются на 100% в рамках государственных программ.

Структура межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований внутри государственных программ отражена на рисунках 2-5.

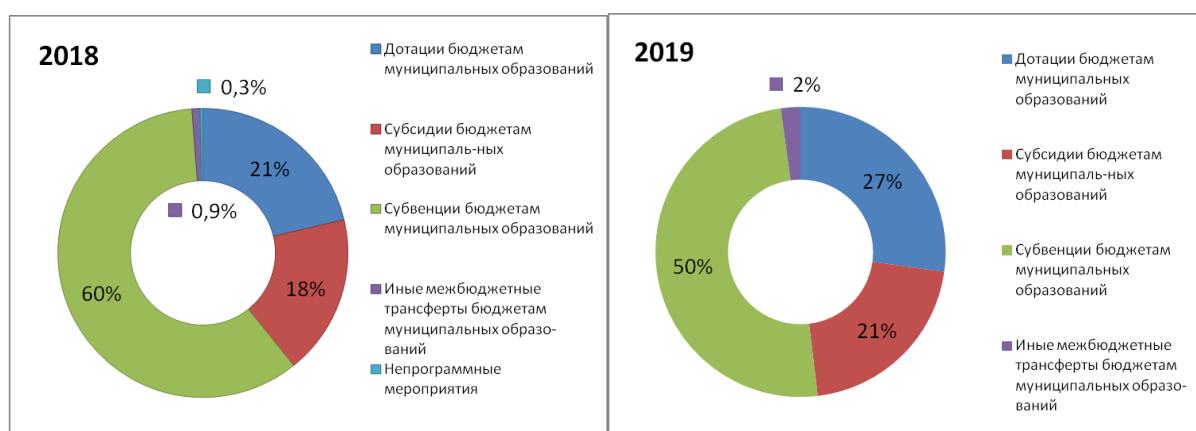


Рисунок 2 – Структура межбюджетных трансфертов в 2018 году

Рисунок 3 – Структура межбюджетных трансфертов в 2019 году

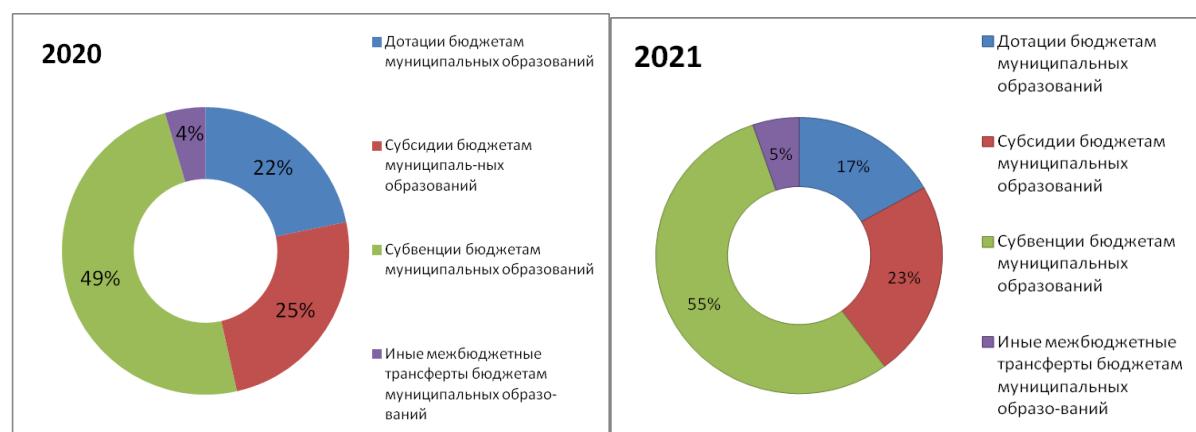


Рисунок 4 – Структура межбюджетных трансфертов в 2020 году

Рисунок 5 – Структура межбюджетных трансфертов в 2021 году

С 2018 по 2021 годы в структуре межбюджетных трансфертов (Рисунки 2-5) произошли изменения, но структура существенно не изменилась. С 2019 года не финансируются непрограммные мероприятия. Все межбюджетные трансферты распределяются в рамках государственных программ.

Наблюдается снижение доли субвенций с 60% до 49% в 2020 году, при этом в 2021 доля субвенций вновь возросла до 55%. При этом доля субсидий и иных межбюджетных трансфертов растет с 18% до 23% и с 0,9% до 5% соответственно. Доля дотаций вариативна и колеблется в диапазоне 17%-27% от года к году, хотя наблюдается некоторая тенденция на снижение доли дотаций.

В составе межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований области перечисляются средства на исполнение национальных проектов. В 2019 году объем трансфертов на эти цели составил 5 379 838,8 тысяч рублей, или 15,0% от общей суммы межбюджетных трансфертов. В 2020 году – 4 586 470,6 тысяч рублей, или 12,44% от общей суммы межбюджетных трансфертов. В 2021 году плановое значение – 6 505 197,5 тысяч рублей или 19,8% от общей суммы межбюджетных трансфертов [7].

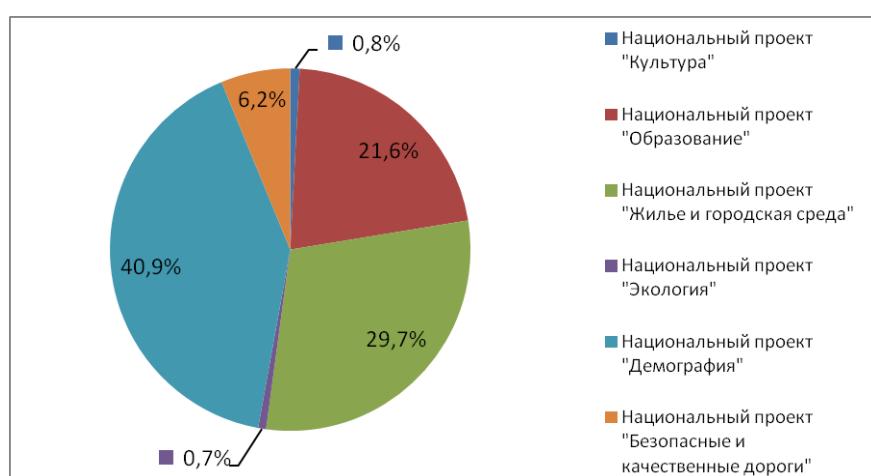


Рисунок 6 – Структура расходов на реализацию национальных проектов в составе субсидий бюджетам муниципальных образований в 2019 г.

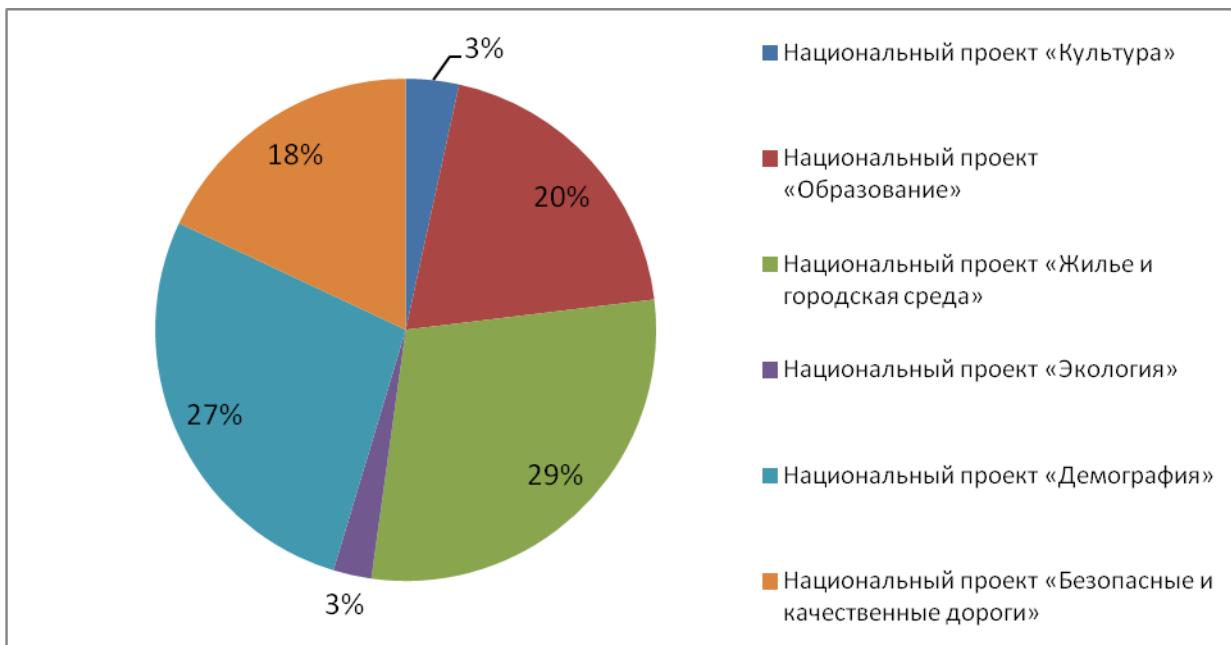


Рисунок 7 – Структура расходов на реализацию национальных проектов в составе субсидий бюджетам муниципальных образований в 2020 г.

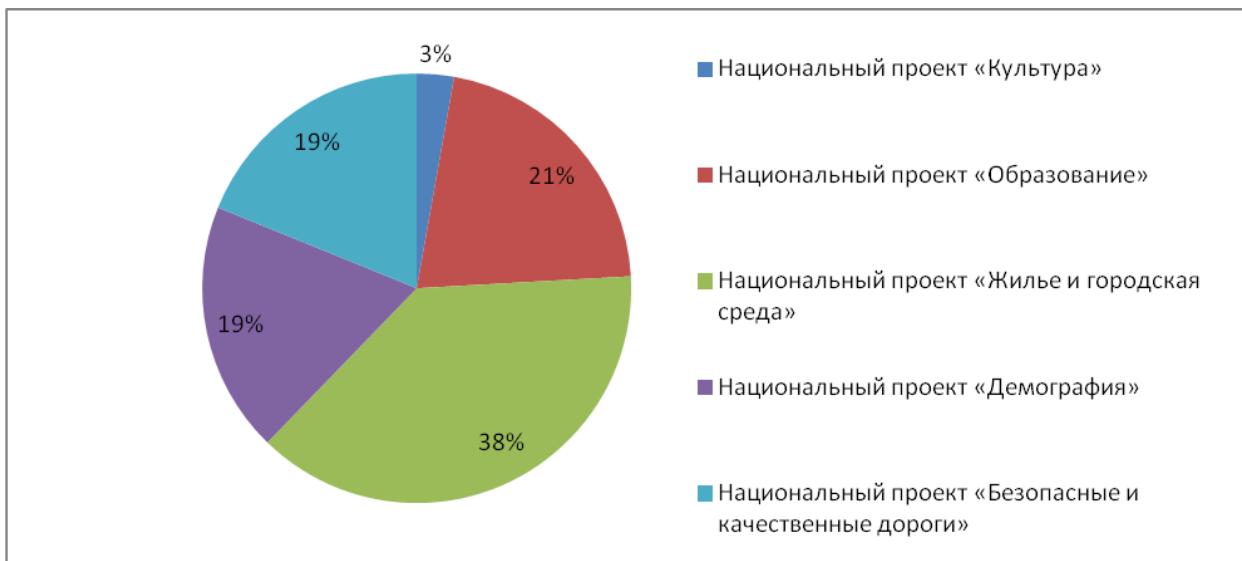


Рисунок 8 – Структура расходов на реализацию нац. проектов в составе субсидий бюджетам муниципальных образований в 2021 г.

Объем субсидий, направляемых на реализацию национальных проектов в 2019 году, по структуре схож со структурой межбюджетных трансфертов в целом (Рисунок 6). Наибольшую долю занимают расходы на

национальные проекты: «Демография», «Жилье и городская среда», «Образование».

По иным межбюджетным трансфертам структура проще: 99,6% расходов приходится на национальный проект «Безопасные и качественные дороги», и лишь 0,4% на национальный проект «Культура».

Объем субсидий, направляемых на реализацию национальных проектов в 2020 году, по структуре схож со структурой межбюджетных трансфертов в целом (Рисунок 7). Наибольшую долю занимают расходы на национальные проекты: «Жилье и городская среда», «Демография», «Безопасные и качественные дороги», «Образование». Стоить отметить, что в 2020 году структура выглядит более сбалансированной.

По иным межбюджетным трансфертам структура проще: 92,2% расходов приходится на национальный проект «Безопасные и качественные дороги», и лишь 4,1% на национальный проект «Жилье и городская среда» и 3,7% на национальный проект «Культура».

Объем субсидий, направляемых на реализацию национальных проектов в 2021 году, по структуре схож со структурой межбюджетных трансфертов в целом (Рисунок 8). Наибольшую долю занимают расходы на национальные проекты: «Жилье и городская среда», «Образование», «Демография», «Безопасные и качественные дороги».

По иным межбюджетным трансфертам структура несколько иная: 73,4% занимает национальный проект «Безопасные и качественные дороги», 24,4% за национальным проектом «Жилье и городская среда», 2,1% – национальный проект «Культура».

При рассмотрении итогов реализации национальных проектов в 2019 и 2020 годах мы можем сделать вывод о достаточно низком уровне софинансирования реализации национальных проектов из областного бюджета бюджетам муниципальных образований. Данная ситуация позволяет сделать два вывода: большая часть национальных проектов

финансируется на областном уровне; пока еще недостаточная часть межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований проходит через инструмент проектного финансирования.

Национальные проекты реализуются только два полных года. Однако в 2021 году по плановым назначениям доля межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований, проходящих по национальным проектам, увеличится на 7,36% процентных пункта. Это достаточно значимый рост. Подобная ситуация может говорить о начале тенденции на увеличение объемов межбюджетных трансфертов, проходящих через национальные проекты, что соответствует концепции планирования и исполнения бюджетов всех уровней в рамках национальных проектов.

Результаты рассмотрения позиций исследователей по российскому опыту реализации национальных проектов говорят о том, что национальные проекты, как инструмент, имеют очень большой потенциал для решения социально-экономических проблем регионов и муниципалитетов, однако на данном этапе имеют большое количество недочетов.

К таким проблемам можно отнести завышение значений показателей проектов, отсутствие методик расчетов и оценки некоторых показателей, несоответствие параметров региональных проектов федеральным проектам (вместо этого – соответствие соглашениям, заключенным между регионом и федерацией) огромные объемы отчетной информации, требуемой правоохранительными органами для проведения проверок.

Существенная часть средств, выделенных в рамках нацпроектов, направляется на покрытие расходов, которые производились и раньше, но финансировались из федерального бюджета.

Проблемой некоторых национальных проектов на федеральном уровне является низкий процент исполнения. Так например за четыре

месяца 2020-го исполнено 44,5 % всех запланированных расходов на здравоохранение (вероятно, в связи с пандемией), 29 % — НП «Демография», а также 34,3 % — в рамках НП «Жилье и городская среда» (Рисунок 9).

В условиях кризиса, вызванного пандемией, нацпроекты будут выполнять задачи текущей бюджетной политики. Кроме того, задачи нацпроектов находятся в процессе пересмотра с учетом повысившейся роли здравоохранения и социальной политики [8].

Исполнение национальных проектов

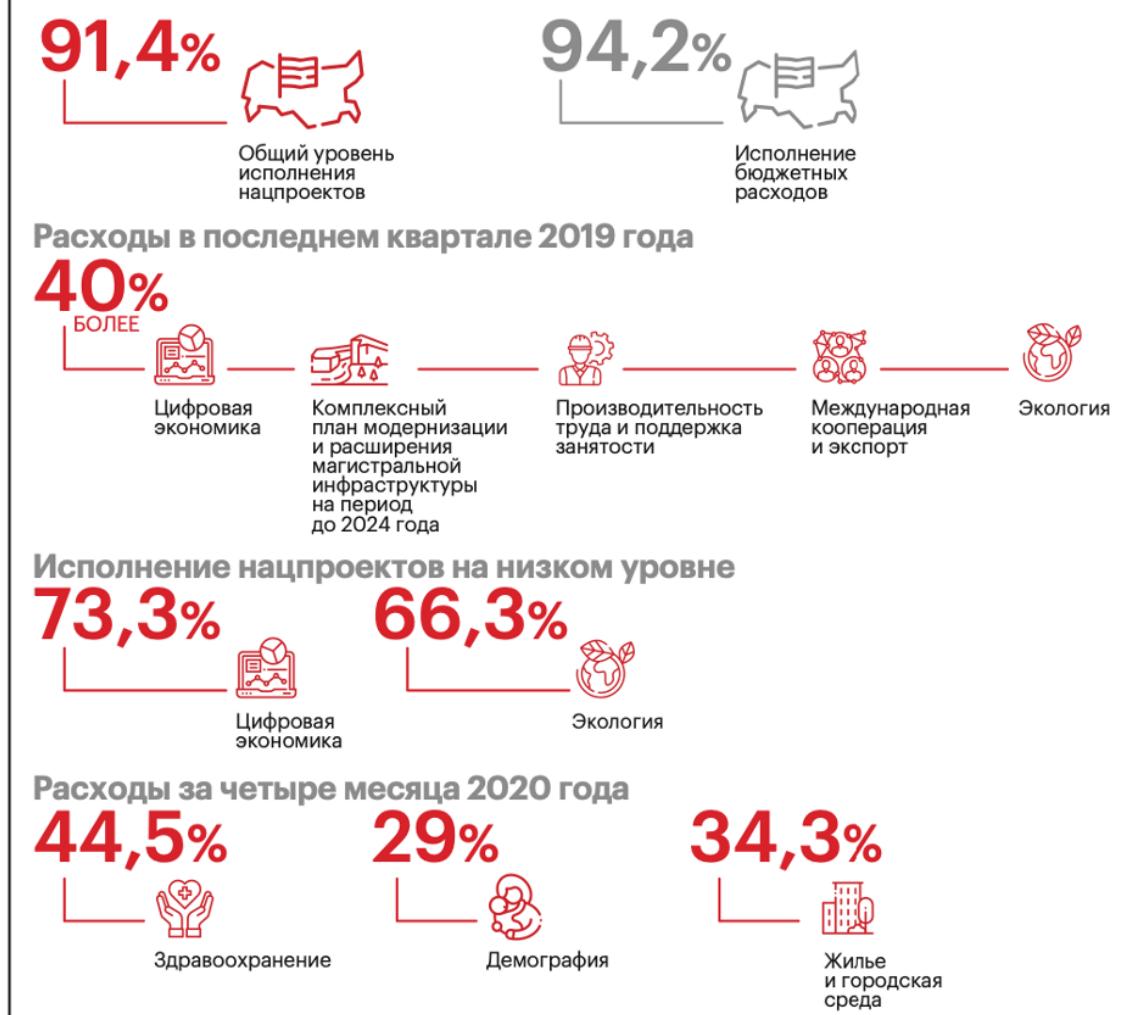


Рисунок 9 – Исполнение национальных проектов в Российской Федерации в 2019-2020 годах

В ходе реализации национальных проектов выявляется огромное количество серьезных и значительных нарушений. При реализации национальных проектов правоохранительными органами и прокуратурой выявляется масса нарушений: нецелевое использование бюджетных средств, махинации при осуществлении государственных закупок, коррупционные скандалы. Так только в 2019 году МВД России выявило 1 698 преступлений, связанных с освоением бюджетных средств, и 5 141 - с их хищением. Для предотвращения нарушений необходимо ужесточить ответственность за неэффективное использование государственных средств и повысить прозрачность освоения бюджетных средств [5, с. 237-238].

В связи с этим необходимо обеспечить максимально стабильную работу электронных систем мониторинга, таких как «Электронный бюджет». Обеспечить отображение ситуации с выполнением национальных и региональных проектов в режиме онлайн с максимальным уровнем открытости и прозрачности. Там же унифицировать формы отчетности, доступные в полном объеме в том числе для правоохранительных органов.

В качестве перспективной меры на горизонте 1-2 лет необходимо внедрение в финансовое обеспечение национальных и региональных проектов цифрового рубля. Введение цифрового рубля, продвигаемого Центральным Банком России, необходимо в первую очередь в наиболее сложных и мультисистемных инструментах.

Цифровой рубль – дополнительная форма российской национальной валюты, которая будет эмитироваться Банком России в цифровом виде. Цифровой рубль сочетает в себе свойства наличных и безналичных рублей. Подобно банкнотам, каждая из которых имеет свой номер, «единицы» цифрового рубля будут идентифицироваться уникальным цифровым кодом. Главная цель введения цифрового рубля – контроль за

потоком денежных средств, и искоренение так называемой серой зоны экономики [9].

Перспектива использования цифрового рубля позволит одновременно существенно снизить коррупционную составляющую и повысить эффективность и результативность реализации национальных и региональных проектов. Это может помочь в борьбе с бедностью, так как будет проще оказывать адресную помощь действительно нуждающимся. Такая мера поможет бюджетной системе в целом повысить прозрачность и открытость, значительно снизить возможность совершения коррупционных преступлений.

Кроме того, необходимо произвести структурные уточнения адресности отдельных направлений, в которых реализуются национальные проекты. Зачастую возникает ситуация смежных сегментов и переплетения направлений и мероприятий, включенных в разные национальные проекты. Подобные детали стали видны после наработки определенного опыта органами государственной власти в реализации национальных проектов.

Необходимо тщательно разграничить компетенции и полномочия исполнителей и участников проектного бюджетирования, углубиться в тематическую направленность каждого национального и регионального проектов.

Список использованных источников

1 Межбюджетные отношения в Российской Федерации : учебное пособие / А.Е. Суглобов, Ю.И. Черкасова, С.Н. Макарова и др.; ред. А.Е. Суглобов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юнити, 2015. – 519 с. : табл., граф., схемы – (Magister). – Режим доступа: по подписке. – URL: <http://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=114787>, с. 41-42

2 Смагина, М.Н. Проблемы и перспективы совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации // М. Н. Смагина, Г. Т. Муценге, Социально-экономические явления и процессы. – Тамбов: Тамбовский гос. университет им. Г. Р. Державина, 2017. – С. 115-121

3 Слободчиков, Д.Н. Экономическая безопасность в системе межбюджетных отношений в России и за рубежом // Инновационное развитие экономики. – 2018. - №6-3(48). – С. 205-211

4 Искакова А.Р. Содержание и инструменты программно-целевого управления бюджетными расходами // International scientific review. – 2015. №3 (4)

5 Лысенко А.А., Шайбакова Л.Ф. Проблемы при реализации национальных проектов российской федерации // Скиф. – 2021. №1 (53). – С. 234-238

6 Отчеты о ходе реализации государственных программ Оренбургской области» за 2018-2020 гг. [Электронный ресурс] // Министерство финансов Оренбургской области. – Режим доступа: <http://minfin.orb.ru/государственные-программы/>]

7 Региональные проекты Оренбургской области [Электронный ресурс] // Проектный офис Правительства Оренбургской области [website]. – Режим доступа: <http://project.orb.ru/nacionalnye-proekty/regionalnye-proekty-orenburgskoj-oblasti/>

8 Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы [Электронный ресурс] // Кредитное рейтинговое агентство «Эксперт РА». – Режим доступа: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/

9 Цифровизация экономики и развитие финансовых технологий формируют запрос общества на новые, передовые способы платежей [Электронный ресурс] // Банк России. – Режим доступа: https://cbk.ru/analytics/d_ok/dig_ruble/