

## 1.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Киреев В.Л., аспирант

*Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ*

Данная статья посвящена направлениям совершенствования бюджетного процесса в РФ. Обозначены важнейшие проблемы разграничения полномочий между различными уровнями бюджетной системы. Описаны важнейшие изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней, методы повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности в распределении финансовых ресурсов. Особое внимание уделено новым принципам первоначального разграничения и последующего распределения доходов между уровнями бюджетной системы, а также вопросам формирования собственных доходов и оптимизации системы государственных расходов бюджетов федерального, региональных и местных уровней. В статье описана современная модель построения межбюджетных отношений, принципы распределения межбюджетных трансфертов из бюджета вышестоящего уровня в нижестоящий. Вместе с тем сформулированы недостатки существующей модели и даны предложения по совершенствованию бюджетных отношений и построения системы, позволяющей четко разграничить сферы деятельности федерального и субфедерального уровней, наделив каждый из уровней управления не только полномочиями, но и адекватными этим полномочиям финансовыми ресурсами.

### ВВЕДЕНИЕ

Современный этап экономического развития России сопровождается углублением процессов регионализации, на фоне которых наиболее важными становятся проблемы разграничения полномочий между различными уровнями власти, укрепления финансовых основ местного самоуправления, улучшения социально-экономического положения субъектов Федерации и муниципальных образований. В этих условиях возрастает необходимость проработки основ межбюджетных отношений, совершенствования методов и инструментов социально-экономической политики, формирования стимулов у органов власти к наращиванию темпов экономического роста.

За прошедшие несколько лет произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

В результате принятия ряда федеральных законов сформированы принципы разграничения полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Созданы два полноценных, обладающих всеми бюджетными полномочиями уровня местных бюджетов – районный и поселенческий. Закреплены на долгосрочной основе распределение налоговых доходов, принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из федерального, региональных и местных бюджетов.

Вместе с тем, реализация нового бюджетного законодательства требует проведения работы как в направлении совершенствования межбюджетных отношений, так и повышения качества и эффективности управления региональными и муниципальными финансами. Важно создать условия, стимулирующие реализацию требований нового законодательства, обеспечить методологическую и финансовую поддержку системы разграничения полномочий, а также принять меры по осуществлению реформы бюджетной системы не только на федеральном, но и на территориальном уровнях.

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РФ

В последнее время произошли существенные изменения в сфере финансирования межбюджетных отно-

шений, а особенно в разрезе формирования собственных налоговых доходов. Одна из сложностей заключается в том, что доля территориальных бюджетов в общей сумме бюджетных доходов и расходов составляет примерно 50%, при этом основная часть бюджетных доходов приходится на федеральные налоги, т. е. налоговая система более централизована, чем бюджетная. В 2006 г. бюджеты субъектов РФ формируются в целом по стране более чем на 16% за счет федеральных средств; а в 31 регионе доходная часть консолидированного бюджета более чем наполовину сформирована за счет финансовой помощи. Вместо неоправданно разросшейся финансовой помощи, оказываемой территориальным бюджетам, должна быть существенно увеличена налоговая составляющая их доходной базы. Сделать это можно за счет расширения перечня региональных налогов и закрепления дифференцированных нормативов распределения доходов между бюджетами по федеральным налогам на долгосрочной основе<sup>1</sup>.

Рассматривая такие основополагающие элементы государственной налогово-бюджетной политики как процессы первоначального разграничения и последующего распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней бюджетной системы, следует обратить внимание на появившийся в последнее время радикальный принцип «один налог – один бюджет».

Этот принцип означает, что доходы, образуемые налогом определенного уровня налоговой системы, поступают напрямую и только в тот бюджет, уровень которого в структуре бюджетной системы соответствует уровню этого налога в налоговой системе. По существующему частному мнению, высказываемому в зарубежных исследованиях современного состояния финансовой системы России, нынешняя система отчислений от федеральных налогов в региональные и местные бюджеты скорее создала, чем решила те или иные проблемы. По этой причине рекомендуется полностью разделить между уровнями бюджетной системы налоги по принципу «один налог – один бюджет», в том числе с возможным созданием региональных и местных налоговых служб и казначейств.

Похоже, данный принцип нашел поддержку среди руководителей министерств экономического блока. В связи с этим в части, касающейся налоговых полномочий, провозглашен постепенный отказ от принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и предусматривается при прочих равных условиях зачисление 100% поступлений по определенным видам налогов и сборов в бюджет одного уровня<sup>2</sup>. Таким образом планируется реализовать данный принцип, что приведет к сведению всех отношений, возникающих в налогово-бюджетной сфере, к процессу первоначального разграничения собственных налоговых источников между бюджетами всех уровней бюджетной системы. При этом исключается возможность распределения налоговых доходов одних бюджетов между бюджетами иных уровней бюджетной системы.

В настоящее время за местными бюджетами закреплено всего два налога: земельный и на имущество физических лиц, при этом ликвидировано зачисление в

<sup>1</sup> Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений // Финансы. – 2005. – №11. – С. 13.

<sup>2</sup> Шевцов Ю.Г., Бутакова О.В. Финансовая помощь как основа системы бюджетного регулирования // Финансы. – 2005. – №12. – С. 13.

местный бюджет налога на прибыль по ставке 2%. И хотя в Бюджетном кодексе РФ пока есть норма, позволяющая региональным законодательным органам утверждать нормативы отчислений от федеральных налогов, подлежащие зачислению в местные бюджеты, но она носит рекомендательный характер, и объем таких отчислений с каждым годом уменьшается<sup>3</sup>.

В качестве дополнительного доходного источника, передаваемого из бюджета субъекта Федерации в местные бюджеты, выбран налог на доходы физических лиц, так как он в наибольшей степени отвечает таким критериям:

- возможность органов местного самоуправления существенным образом влиять на базу налогообложения и собираемость налогов;
- равномерность размещения налоговой базы по территории субъекта Федерации;
- зависимость поступлений от налогов непосредственно от уровня благосостояния населения, проживающего на данной территории.

Следует отметить, что с целью создания стимулов для проведения на местном уровне рациональной налогово-бюджетной политики, развития и эффективного использования налогового потенциала муниципальных образований налог на доходы физических лиц передается на постоянной основе и в виде единого норматива отчислений. Все остальные налоги и сборы, поступающие в бюджет субъекта Федерации, в меньшей степени подходят для дополнительного закрепления за бюджетами муниципальных образований<sup>4</sup>.

Принцип «один налог – один бюджет» имеет как преимущества, так и недостатки. Существенным преимуществом данного принципа является возможность закрепить за бюджетами субъектов РФ собственные налоговые доходы на долгосрочную перспективу и составлять перспективные финансовые планы<sup>5</sup>, а также отсутствие необходимости в перераспределении платежей, что сокращает расходы по администрированию и расчетам дифференцированной части<sup>6</sup>.

Следует также учитывать, что в предложенном варианте наиболее значимые источники доходов центр по-прежнему оставляет за собой. Перечень региональных и особенно местных налогов ограничивается малозначимыми видами налогов, явно недостаточными для финансирования расходов регионального и местного характера и проведения самостоятельной налоговой политики.

Однако применяя принцип «один налог – один бюджет», нельзя ориентироваться исключительно на интересы федерального бюджета. Не следует забывать, данный принцип предполагает сокращение перераспределительных процессов между уровнями бюджетной системы. Таким образом, региональные бюджеты должны быть обеспечены источниками финансовых поступлений как минимум на покрытие расходных обязательств.

Следует также отметить, что сведение всех отношений, возникающих в налогово-бюджетной сфере, к про-

цессу первоначального разграничения собственных налоговых источников между бюджетами всех уровней бюджетной системы таит в себе серьезную опасность.

Ограничение возможности распределения налоговых доходов одних бюджетов между бюджетами иных уровней бюджетной системы лишает бюджетную систему механизмов оперативного и долговременного перелива финансовых средств по уровням бюджетов в зависимости от степени сложности социально-экономического развития территорий и характера изменений поставленных перед разными уровнями власти задач.

Следуя рассматриваемому принципу «один налог – один бюджет», в бюджет каждого уровня бюджетной системы поступают только налоговые доходы, которые формируются при взимании налогов и сборов, по уровню в налоговой системе соответствующих уровню бюджета в бюджетной системе, что приводит к образованию в бюджетах только собственных налоговых доходов.

Проявление радикализма этого принципа в виде образования в бюджетах только собственных налоговых доходов и невозможности передачи их части бюджетам иных уровней бюджетной системы является причиной устранения из бюджетной системы распределительных процессов, создающих динамическую систему постоянного движения финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней и поддерживающих жизнеспособность бюджетной системы как целостной и единой структуры.

Устранение распределительных процессов приводит к ликвидации механизма регулирования межбюджетных отношений путем применения системы отчислений от налоговых доходов вышестоящего бюджета. В результате границы, разделяющие разнородные бюджеты, становятся непреодолимыми и закрытыми для финансовых потоков, а сама бюджетная система в недопустимой для федеративного государства форме раздробляется на отдельные фрагменты, когда каждый из ее бюджетов начинает функционировать изолированно и вне системной связи с бюджетами других уровней.

При этом основными связующими нитями, скрепляющими единое экономическое пространство федеративного государства, являются как раз государственные и муниципальные финансы, действие которых выражается в постоянном и непрерывном движении и централизации денежных средств в ходе распределения налоговых доходов между бюджетами всех уровней бюджетной системы и перераспределения налоговых доходов вышестоящих бюджетов между бюджетами нижестоящих уровней<sup>7</sup>.

В связи с этим поставленная в РФ важнейшая цель – укрепление единого федеративного государства с направленностью в сторону более равномерного распределения финансовых ресурсов между его субъектами – исключает применение принципа «один налог – один бюджет» как основы для формирования основных направлений совершенствования государственных финансов. Кроме того, учеными, исследующими современные проблемы проведения эффективной налоговой политики, справедливо указывается, что в практическом плане строгое и полное разграничение всех источников дохода по видам бюджетов – задача невероятной сложности, поскольку всегда будет существовать потребность в перераспределении средств.

<sup>3</sup> Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений // Финансы. – 2005. – №11. – С. 13.

<sup>4</sup> Пантелеев А.Ю. Формирование финансовой помощи местного самоуправления // Финансы. – 2005. – №11. – С. 9.

<sup>5</sup> Березин М.Ю. Особенности межбюджетного распределения доходов от региональных и местных налогов // Законодательство и экономика. – 2005. – №12. – С. 13.

<sup>6</sup> Киреева Е.В. О финансовых основах местного самоуправления // Финансы. – 2005. – №12. – С. 67.

<sup>7</sup> Березин М.Ю. Особенности межбюджетного распределения доходов от региональных и местных налогов // Законодательство и экономика. – 2005. – №12.

Однако переход к вышеуказанному принципу еще только осуществляется. Это дает возможность надеяться, что претворение в жизнь принципа «один налог – один бюджет» будет проходить более гибко и осмотрительно, а федеральные власти скорректируют его таким образом, чтобы он удовлетворял как федеральный, так и региональный уровни. На данный момент Бюджетным кодексом РФ установлены долговременные нормативы распределения налоговых доходов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ, закрепляющие установленную в бюджете на 2005 г. пропорцию – 59% на 41% в пользу федерального бюджета<sup>8</sup>.

## ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ РФ

В последнее время намечается устойчивая тенденция к централизации государственных финансов РФ, при этом с федерального на региональный уровни делегируются все новые полномочия, а вместе с ними и расходные обязательства. В ситуации постоянной нехватки финансовых ресурсов региональным органам власти приходится находить все новые и новые пути исполнения максимально сбалансированного бюджета. Возможно это только в двух случаях: либо нахождение дополнительных источников дохода, либо сокращение государственных расходов. И поскольку потенциал получения дополнительных доходов уже практически исчерпан, региональные власти вынуждены все больше внимания уделять расходам бюджета, поскольку без сокращения обязательств в области расходов, без создания эффективных систем управления государственными расходами решение задачи по исполнению сбалансированного бюджета по существу невозможно<sup>9</sup>.

Однако нельзя говорить просто о сокращении государственных расходов, ведь существует множество разделов, по которым оно просто недопустимо, а целесообразным было бы, наоборот, их увеличение:

- во-первых, это социальные расходы, по которым в последнее время провозглашен принцип перераспределения финансовых ресурсов в пользу потребителей взамен отказа от получения бесплатных государственных услуг, что не может не привести к увеличению расходов по данному разделу;
- во-вторых, расходы на национальную оборону и обеспечение правопорядка.

Таким образом, было бы правильным говорить не о сокращении расходов, а об оптимизации и повышении их качества. Расходов должно быть столько, сколько необходимо для нормального функционирования государства, обеспечения безопасности граждан, выполнения социальных обязательств.

Однако существуют сферы деятельности, где в присутствии государства нет необходимости, и оно даже является нерациональным. В частности, это относится к ряду сфер экономики, где государство взяло на себя функции естественного монополиста либо предлагает государственные услуги, не руководствуясь принципами рыночной экономики. Такой подход не может найти отклик среди жителей страны, ведь население, которое,

по сути, содержит государственный аппарат, не хочет видеть в его лице недобросовестного конкурента.

В настоящее время фактически вся наша бюджетная сфера и бюджетная политика сориентирована на создание и содержание бюджетных учреждений. Только на федеральном уровне мы имеем более 70 тыс. учреждений, а по всем уровням бюджетной системы их в сотни раз больше. Такое количество стране не нужно. Значительное число из них просто является уже де-факто либо коммерческими организациями, либо организациями, которые значительную часть средств получают не за счет бюджетного финансирования, а за счет предоставления платных услуг, предпринимательской деятельности.

При этом каждое обязательство учреждения, начиная с трудового договора и заканчивая любым контрактом на услугу (в силу действия норм гражданского права для такой организационно-правовой формы), незамедлительно порождает субсидиарную ответственность у органов государственной власти, которому оно принадлежит, и фактически ложится на плечи всего населения страны. Понятно, что при такой правовой ответственности необходимо сделать все возможное, чтобы поставить под контроль объем принимаемых финансовых обязательств<sup>10</sup>.

Данная задача осложняется еще и тем, что в ряде случаев учреждение юридически относится к структурам федерального уровня, а финансироваться за счет средств регионального бюджета. Тогда нерешенным остается вопрос: какой из уровней бюджетной системы несет ответственность за организацию финансирования и финансовую ответственность за деятельность учреждения?

Иллюстрацией может служить Закон «О милиции». Если посмотреть устав любого подразделения милиции (УВД и др.) то можно найти там определение, что УВД находится в ведении Министерства внутренних дел РФ. Однако в этом же законе написано, что подразделения милиции общественной безопасности финансируются из бюджетов субъектов Федерации. Но тогда совершенно непонятно, кто вводит им лимиты бюджетных обязательств и кто несет по ним субсидиарную ответственность.

Судебная практика показывает, что при рассмотрении судебных исков по обязательствам УВД (независимо, возникли они из-за действий милиции общественной безопасности или нет) суды, ссылаясь на уставы УВД, определяют, в чьем ведении они находятся (МВД), и представляют иск к федеральному бюджету<sup>11</sup>.

В связи с данным противоречием возникают ситуации, когда субъект РФ объявляет федеральному учреждению, созданному федеральным ведомством и соответственно находящемуся в его ведении, лимит на принятие обязательств (т.е. финансирует его по смете расходов). В итоге это учреждение или принимает обязательств больше, чем определено законом субъекта РФ, или сам субъект не может по какой-то причине профинансировать это учреждение, в связи с чем порождается задолженность по исполненному, но неоплаченному обязательству. Это ведет к тому, что

<sup>8</sup> Совершенствование законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений // Финансы. – 2005. – №11. – С. 13.

<sup>9</sup> Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. – М.: Экономистъ, 2006. – С. 363.

<sup>10</sup> Кулешов Е.В. Финансово-бюджетное обеспечение исполнения субъектами Российской Федерации собственных полномочий // Законодательство и экономика. – 2005. – №12.

<sup>11</sup> Пантелеев А.Ю. Формирование финансовой основы местного самоуправления // Финансы. – 2005. – №11.

контрагент по договору с данным учреждением идет в суд, и суд принимает решение о субсидиарной ответственности за неоплаченное обязательство собственника (т.е. федерального ведомства, в чьем ведении находится это учреждение). На практике эти действия оборачиваются тысячами исков на миллиарды рублей<sup>12</sup>.

Таких примеров можно приводить множество: это и военкоматы, и ветеринарные учреждения, и т.п.

Все это свидетельствует о том, что в настоящее время нет четкого определения ни владельцев соответствующих активов, ни отвечающих за соответствующие обязательства.

Для решения обозначенной проблемы первым делом необходимо провести инвентаризацию получателей бюджетных средств. В целях определения всех участников бюджетного процесса еще в 2001 г. был составлен реестр бюджетополучателей, в который вошли бюджетные учреждения (с соответствующими правами и ограничениями) с финансированием по смете расходов при субсидиарной ответственности государства. В результате было выявлено, что у значительной части бюджетополучателей, отношения государства с которыми должны строиться на основании договоров, лицевого счета в органах Федеральных казначейств закрыты, и они ушли в коммерческий сектор.

Сейчас готовится блок законов по реструктуризации бюджетной сферы. По логике, федеральным бюджетом должны пользоваться только федеральные службы и организации, но анализ, проведенный Министерством финансов РФ, показал, что среди получателей средств федерального бюджета есть, например, 4 тыс. учреждений, находящихся в собственности субъектов Федерации, муниципальных образований. Есть большое количество бюджетных учреждений, где работает менее пяти человек. Имеется масса примеров того, когда у распорядителя бюджетных средств один бюджетополучатель в подчинении. Не говоря уж о том, что вся эта сфера чрезвычайно запутана с точки зрения разграничения ответственности.

В настоящее время перед исполнительной властью стоит задача радикального пересмотра этого реестра, с тем чтобы оставить в нем в основном только те учреждения, которые предоставляют чисто общественные блага (например, национальную оборону), а учреждения, предоставляющие услуги несобственного характера и легко реализуемые на рынке, должны сменить организационно-правовую форму и уйти в коммерческий сектор<sup>13</sup>.

Таким образом, с целью оптимизации расходов бюджетной системы Правительство РФ приступает к реформированию предприятий и организаций, частично или полностью финансируемых из бюджета. Однако в данную группу попадают и больницы и дома престарелых, школы и вузы, театры и музеи, милиция и пожарные команды.

Следует учитывать, что природа некоторых бюджетных организаций подразумевает коммерцию. Смешно представить, что Большой театр является федеральным бюджетным учреждением. Он финансируется из бюджета и одновременно продает билеты, то есть

оказывает рыночные услуги (около 70-80% финансовых ресурсов этого учреждения – предпринимательская деятельность). При этом, конечно, речь не должна идти о передаче Большого театра в частные руки. Мировой бренд – Большой театр – это актив, созданный Россией, и он должен принадлежать государству. Однако это не означает, что государство не может рассматривать иные формы финансовых взаимоотношений с данной организацией, нежели содержание по смете. Это может быть дотация, размещение госзаказа и т.п. В любом случае нужно дать объектам культуры большую финансовую самостоятельность. Неправильно, наверное, устанавливать ведущим артистам театра уровень оплаты их труда, да и вряд ли кто-то будет придерживаться этих установленных нормативов. Платные услуги также оказывают и поликлиники, и больницы, хотя они получают деньги из бюджета.

Так вот, предполагается, что хозяйственно-правовой статус таких организаций изменится, бюджетных денег они будут получать лишь столько, сколько необходимо для исполнения нерыночных, социальных функций.

Очень важно отметить, что речь не идет об уменьшении бюджетного финансирования социальной сферы. Речь идет о том, как создать более эффективные механизмы функционирования существующих организаций, исходя не из факта их существования, а из принципа достижения результата.

В качестве примера можно также привести Госстандарт – 95% своих доходов это ведомство зарабатывает в частном секторе, а Государственная хлебная инспекция – 80%.

Данные доходы относятся к разряду внебюджетных и не проходят через систему Казначейства РФ, а решение Правительства РФ о переводе внебюджетных средств в систему Казначейства РФ, принятое в 1998 г., вызвало такую агрессивную атаку со стороны деятелей культуры и образования, что Правительство РФ вынуждено было отступить<sup>14</sup>. Тогда Федеральное казначейство стало проводить мониторинг этих внебюджетных средств и постепенно передавать эту информацию в первую очередь в парламент. В конечном счете информация об объемах (а это около 200-210 млрд. руб., что превышает 10% расходов федерального бюджета) при полном отсутствии контроля за расходом этих средств привела к тому, что парламент в законах о федеральном бюджете на 2001 г. и 2002 г. включил статью о необходимости перевода всех внебюджетных средств федеральных учреждений в систему Казначейства РФ. В результате счета федеральных учреждений по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, были все-таки закрыты, и их операции переведены на счета Федерального казначейства<sup>15</sup>.

На самом деле объем внебюджетных средств, которыми распоряжаются государственные организации, гораздо выше, чем даже обозначенные 200-210 млрд. руб. Причем, как правило, деньги эти не идут ни на зарплату, ни на основную деятельность бюджетополучателя. То есть в принципе на такую примерно сумму можно сократить бюджетные выплаты или направить

<sup>12</sup> Кулешов Е.В. Финансово-бюджетное обеспечение исполнения субъектами Российской Федерации собственных полномочий // Законодательство и экономика. – 2005. – №12.

<sup>13</sup> Рябухин С.Н. Межбюджетные отношения и региональные бюджеты в 2005 году // ЭКО. – 2004. – №10.

<sup>14</sup> Ковалева Т.В., Шутяк Е.Н. Субвенции местным бюджетам для осуществления полномочий по социальной защите населения // Финансы. – 2006. – №4.

<sup>15</sup> Рябухин С.Н. Межбюджетные отношения и региональные бюджеты в 2005 году // ЭКО. – 2004. – №10.

деньги на повышение зарплаты работникам бюджетной сферы<sup>2, 9</sup>.

Еще один острый вопрос заключается в том, что в бюджет многих федеральных организаций входит социальный комплекс, в котором находятся поликлиники, санатории, дома отдыха, детские сады. По большому счету, на основную деятельность министерств такие комплексы положительно не влияют. В результате они оттягивают на себя средства, которые могли бы быть вложены в основную деятельность, и, как следствие, поднимают стоимость услуг.

Министерство сельского хозяйства РФ финансирует 432, Министерство транспорта РФ – 101, а Минэкономразвития РФ – 99 образовательных учреждений. Всего же из бюджетов министерств финансируется 1 734 образовательных учреждения, 230 домов отдыха и санаториев (Минздрав РФ – 54), 650 больниц, клиник, госпиталей (Минздрав РФ – 168). По мнению Правительства РФ, бюджетные организации следует освободить от непрофильной «социалки», их следует вывести из подчинения этих организаций<sup>16</sup>.

Бюджетные организации должны финансировать только те функции, которые они обязаны государством выполнять, а сопутствующие им функции должны быть отсечены. Лишь эти меры сразу принесут огромную экономию средств. Санатории, поликлиники, дома отдыха, детские лагеря должны отойти к профильным учреждениям. Работа в этом направлении уже ведется и, начиная с 2005 г., большая часть «непрофильных» объектов перешла в ведение субъектов Федерации, часть – муниципалитетов и органов местного самоуправления. В принципе это правильно, но процедура передачи должна проходить последовательно, и, самое главное, в бюджетах субъектов РФ и муниципальных образований должны быть предусмотрены средства на их содержание.

Но у начинающейся реформы масса подводных камней. Скажем, министерство отдает местным властям или муниципалитету детские садики и санатории. Как правило, они расположены в хороших зданиях и престижных местах. Возникают небеспочвенные опасения, что пройдет немного времени, и на месте детских садов будут располагаться новые здания торгово-офисного назначения, а здравницы будут потеснены коттеджными поселками. Предусмотрено, что для управления переданным имуществом создаются наблюдательные советы, которые не дадут перепрофилировать учреждения, но станут ли они эффективными стражами? Здесь есть вопросы, и их много, над ними еще много предстоит поработать, но ясно, что эта реформа – шаг в правильном направлении, в котором и надо двигаться. Правительство разработало концепцию и уже начало претворять ее в жизнь, однако еще многие вопросы остались нерешенными, их предстоит решать по ходу ее реализации. Однако если реформы оптимизации государственных расходов пройдут успешно, это позволит существенно сократить бюджетные расходы, но не за счет урезания социальных расходов или отказа от инвестиционных программ. В результате это должно положительно сказаться на сбалансированности бюджетов субфедерального уровня и привести к сокращению трансфертов, обеспечивающих горизонтальное выравнивание, из федерального бюджета.

<sup>16</sup> Киреева Е.В. О финансовых основах местного самоуправления // Финансы. – 2005. – №12.

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ ИЗ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Несмотря на то, что в настоящее время определена структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (в его составе действует пять фондов, а их формирование и распределение в основном формализовано и регламентировано нормативными правовыми актами Правительства РФ), на практике финансовая поддержка не исчерпывается этими формами. В условиях изменения налоговой системы, передачи с одного уровня бюджетной системы на другой расходных обязательств, расширилось применение межбюджетных трансфертов в виде дотаций, субсидий, заемных средств (например, на подготовку к отопительному сезону)<sup>17</sup>.

В соответствии с п. 3 ст. 138 и п. 4 ст. 142.1 Бюджетного кодекса РФ при расчете уровня бюджетной обеспеченности неналоговые доходы не учитываются, соответственно, дополнительные поступления не приведут к уменьшению в следующем финансовом году расчетного объема дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности. Поэтому чем выше удельный вес неналоговых доходов в бюджете, тем больше финансовой помощи для покрытия расчетного финансового разрыва получит бюджет муниципального образования<sup>18</sup>.

Распределение финансовой помощи производится без формализованной увязки с текущей финансовой помощью, предоставляемой в рамках Федерального фонда финансовой поддержки регионов и Фонда софинансирования социальных расходов, существенно снижая эффект от предоставления межбюджетных трансфертов в целом.

В связи с этим очевидна необходимость системного подхода к предоставлению межбюджетной помощи на основе применения следующих базовых принципов бюджетного регулирования.

- Федеральная финансовая поддержка бюджетов других уровней должна формироваться как единая система, целью которой – создание стабильных условий функционирования региональных и муниципальных финансов, обеспечивающих максимально эффективное использование финансовых ресурсов для предоставления государственных и муниципальных услуг. Данный принцип предполагает, что финансовая поддержка должна производиться таким образом, чтобы расходуемые по одному направлению средства не только не нарушали общих принципов и задач, решаемых по другим каналам, но и усиливали этот положительный эффект за счет комплексного характера финансовой помощи. Поэтому требуется тщательно проанализировать сложившуюся систему межбюджетных трансфертов с целью определения оптимального сочетания различных ее составляющих и исключения несогласованных между собой механизмов.
- Необходимо обеспечение стабильности распределения финансовой помощи. Бюджетным кодексом РФ предусмотрен ряд норм, обеспечивающих стабильность межбюджетных отношений, в частности, законодательное закрепление разграничения поступлений в бюджеты разных уровней от

<sup>17</sup> Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – №1. – С 4.

<sup>18</sup> Сазонов С.П., Завьялов Д.Ю. Роль межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления // Финансы. – 2006. – №4. – С. 10.

федеральных налогов и сборов, а также положение о необходимости внесения изменений в законодательство, в случае необходимости изменения расходных обязательств в течение года; установление обязанности региональных властей осуществлять трехгодичное закрепление за местными бюджетами распределяемых между ними налогов, которые поступают в региональные бюджеты. В связи с этим необходимо по возможности отказаться от внесения на федеральном уровне изменений в налоговое и бюджетное законодательство в части налогов и сборов, зачисляемых в территориальные бюджеты, а также установить исчерпывающий перечень обстоятельств, при наступлении которых подходы к распределению межбюджетных трансфертов могут быть уточнены. Кроме того, следует внести изменения в Бюджетный кодекс РФ в части обязательного предоставления основных видов межбюджетных трансфертов, включая их распределение между субъектами Федерации, в составе материалов к проекту федерального бюджета на очередной финансовый год.

- Должны быть определены цели и задачи каждого элемента системы межбюджетных трансфертов. Установление нескольких целей для одной формы поддержки может привести к тому, что ни одна из них не будет эффективно достигнута.

Практически потребуются не только сформировать систему целей и задач, но и определить перечень показателей результативности и эффективности предоставляемых трансфертов, чтобы на основе мониторинга этих показателей можно было принимать решения об оптимизации используемых инструментов межбюджетного регулирования, о совершенствовании методологии распределения финансовой поддержки, объемах соответствующего финансирования<sup>19</sup>.

Фонд финансовой поддержки регионов, какая бы методика при расчете трансфертов не применялась, не способен сам по себе решить вопрос усиления заинтересованности региональных и местных органов власти в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов, сокращении дотационности территориальных бюджетов, снижении объема встречных финансовых потоков. Попытки хотя бы в минимальной степени учесть при бюджетном выравнивании налоговые усилия региональных и местных властей оказываются малоэффективными<sup>20</sup>. Применение методики выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, с одной стороны, позволяет выявить ряд стимулов для развития регионов:

- увеличение неналоговых доходов;
- увеличению налоговых доходов, зачисляемых в бюджет муниципального образования по минимальным нормативам отчислений, установленным Бюджетным кодексом РФ;
- оптимизация бюджетных расходов.

С другой стороны, существует ряд недостатков данной методики, к которым можно отнести и сложность расчетов. Расчетный объем финансовой помощи муниципальному образованию в рамках данной методики определяется с учетом показателей в среднем по муниципальным образованиям. В результате муниципальное образование не может самостоятельно рассчитать объем причитающейся ей дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности<sup>21</sup>. Еще одним недостатком

<sup>19</sup> Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – №1. – С. 4.

<sup>20</sup> Шевцов Ю.Г., Бутакова О.В. Финансовая помощь как основа системы бюджетного регулирования // Финансы. – 2005. – №12. – С. 11.

<sup>21</sup> Сазонов С.П., Завьялов Д.Ю. Роль межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления // Финансы. – 2006. – №4. – С. 10.

является то, что субъекты РФ заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы (в частности, в различных внебюджетных фондах) и «выбивании» у центра дополнительной финансовой помощи<sup>22</sup>.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, Федеральный фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), начиная с 2006 года, ежегодно будет индексироваться, то есть его объем будет определяться как произведение объема фонда в предыдущем году на прогнозируемый уровень инфляции. Эта мера, ведущая к «замораживанию» величины фонда в реальном выражении, на самом деле снижает эластичность ФФПР, что само по себе неверно. Если предположить, например, что в перспективе количество дотационных регионов сократится, было бы логично предусмотреть и уменьшение величины фонда независимо от уровня инфляции. И наоборот, если Правительство РФ планирует и в дальнейшем проводить политику централизации бюджетных доходов, то было бы целесообразно увязать величину фонда с объемом поступлений средств в федеральный бюджет.

Несмотря на внесенные в 2005 г. изменения в механизм методики распределения средств ФФПР, основные проблемы и противоречия бюджетного выравнивания преодолеть не удалось. При этом к наиболее крупным недостаткам действующего механизма трансфертов можно отнести:

- сохранение зависимости регионов от федерального центра, сводящий к минимуму принцип самостоятельности бюджетов субфедерального уровня, зафиксированный в Бюджетном кодексе РФ;
- закрепление и увеличение неравенства между «богатыми» и «бедными» регионами из-за отсутствия в последних целевых производственных и социальных инвестиций;
- отсутствие сетки районирования, непосредственно ориентированной на задачи бюджетного выравнивания (в двух получающих помощь регионах со схожими природно-климатическими условиями бюджетная обеспеченность различается в 1,5 и более раз);
- отсутствие учета общего объема финансовых ресурсов территории, куда входят не только средства регионального бюджета, но и региональная собственность, средства предприятий и населения, ресурсы кредитной системы, фондового рынка и др.;
- поощрение иждивенчества региональных властей вследствие определения объема финансовой помощи без учета показателя эффективности управления территорией;
- сохранение чрезмерно большой сферы бюджетного регулирования;
- продолжение практики многоканального финансирования одних и тех же бюджетных потребностей субъектов Федерации;
- отсутствие целевой направленности трансфертов (они не выполняют своей главной функции – влияния на структуру бюджетных расходов регионов).<sup>23</sup>

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ИНЫХ ВИДОВ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ

В настоящее время средства инвестиционной финансовой помощи субъектам Федерации из федерального бюджета предоставляются через разрозненные,

<sup>22</sup> Шевцов Ю.Г., Бутакова О.В. Финансовая помощь как основа системы бюджетного регулирования // Финансы. – 2005. – №12. – С. 12.

<sup>23</sup> Там же. С. 13.

не связанные друг с другом направления, механизмы распределения и условия предоставления:

- субсидии на дорожное хозяйство;
- программа сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации;
- программы регионального паритета;
- средства, направляемые на создание объектов региональной и муниципальной собственности в рамках федеральной адресной инвестиционной программы.

С учетом разграничения полномочий между уровнями власти представляется целесообразным повысить возможность органов государственной власти субъектов Федерации участвовать в определении конкретных направлений расходования (объектов финансирования) инвестиционных средств, получаемых из федерального бюджета.

Необходимо разработать единый порядок распределения средств Фонда регионального развития, на основании которого финансовая помощь должна распределяться на единых принципах для всех регионов и осуществляться при соблюдении региональными и местными органами власти установленных минимальных требований, в частности, соответствующих долей софинансирования.

Важно использовать весь имеющийся потенциал федеральной инвестиционной поддержки путем консолидации разрозненных элементов в тесной привязке к целевым ориентирам, заложенным в среднесрочной программе социально-экономического развития страны.

Так как средства Фонда регионального развития призваны содействовать регионам в решении наиболее острых социально-экономических проблем, а распределение этого фонда должно осуществляться с учетом уровня изношенности социальной и инженерной инфраструктуры, а также уровня отставания в обеспеченности этой инфраструктурой относительно среднего по стране уровня, необходимо установить четкие критерии процедуры отбора получателей этих средств.

Необходимо также утвердить порядок расчета долей софинансирования из федерального бюджета, который учитывал бы уровень нуждаемости и бюджетной обеспеченности региона, а также порядок реализации положений Бюджетного кодекса РФ в части возможного предоставления этих средств как источника доходов региональных фондов муниципального развития.

## **РАЗВИТИЕ МОНИТОРИНГА И КОНТРОЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ, ПЕРЕДАВАЕМЫХ РЕГИОНАЛЬНЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОРГАНАМ ВЛАСТИ**

В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию населения. Для финансирования переданных на местный уровень полномочий в региональном бюджете предусматривается фонд компенсаций<sup>24</sup>. Осуществление субъектами Федерации делегируемых полномочий, финансируемых за счет субвенций из Фонда компенсаций, требует раз-

<sup>24</sup> Ковалева Т.В., Шутяк Е.Н. Субвенции местным бюджетам для осуществления полномочий по социальной защите населения // Финансы. – 2006. – №4. – С. 65.

работки и внедрения механизмов мониторинга и оценки эффективности их реализации региональными органами власти. Необходимо на основе отчетных данных по исполнению субвенций Федерального фонда компенсаций внести изменение в порядок предоставления отчетности субъектов Федерации о реализации этих полномочий, ввести в практику ежегодные доклады соответствующих министерств и ведомств по оценке эффективности расходования средств Фонда компенсации. Развитие системы мониторинга и контроля реализации переданных федеральных полномочий будет способствовать своевременному выявлению недостатков в исполнении этой функции и внесению необходимых уточнений в федеральное законодательство.

Другим важным направлением работы будет подготовка предложений по совершенствованию механизма распределения субвенций на исполнение федеральных полномочий в субъектах Федерации<sup>25</sup>.

Финансовые средства, направляемые из регионального бюджета на реализацию переданных полномочий, носят строго целевое назначение и не могут быть использованы местными органами власти на другие цели. Однако органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им государственных полномочий в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования<sup>26</sup>.

Этот процесс должен включать в себя оценку равномерности и достаточности распределения средств, оптимизацию состава исходных данных, в том числе путем введения новых форм отчетности о контингенте получателей соответствующей поддержки<sup>27</sup>.

## **ПОВЫШЕНИЕ ЗНАЧЕНИЯ СТИМУЛИРУЮЩИХ ВИДОВ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ**

Реформа разграничения полномочий приводит к расширению полномочий органов власти регионов. При этом они продолжают выполнять значимые для страны социальные и экономические функции. В связи с этим особую роль приобретает такая форма финансовой помощи, которая, с одной стороны, поддерживала бы определенные направления бюджетной политики региональных и местных органов власти, а с другой – не являлась бы чрезмерным вмешательством в эту политику<sup>28</sup>.

Успешный опыт применения Фонда софинансирования социальных расходов для ускорения темпов реформы жилищно-коммунального хозяйства позволяет сделать вывод о целесообразности расширения применения этой формы поддержки. Необходимо определить круг региональных и муниципальных полномочий, которые могут быть использованы для софинансирования, установить четкие критерии определения условий получения этой финансовой помощи, порядок ее

<sup>25</sup> Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – №1. – С. 5.

<sup>26</sup> Ковалева Т.В., Шутяк Е.Н. Субвенции местным бюджетам для осуществления полномочий по социальной защите населения // Финансы. – 2006. – №4. – С. 65.

<sup>27</sup> Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – №1. – С. 5.

<sup>28</sup> Там же. С. 5.

формирования и распределения. Хорошо зарекомендовал себя Фонд реформирования региональных финансов как инструмент, стимулирующий органы государственной власти субъектов Федерации повышать качество управления общественными финансами. Регионы – получатели субсидий из этого фонда достигли значительных результатов в реформировании региональных финансов.

В 2005 г. на смену ему пришел Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов, методика распределения которого изменена с учетом проводимых реформ. Новая методология предусматривает возможность проведения обособленных конкурсов между субъектами Федерации и между муниципальными образованиями.

Формирование фонда, безусловно, сохраняет свою актуальность в период проведения реформ – бюджетной, местного самоуправления, разграничения предметов ведения и полномочий, административной. При этом могут быть рассмотрены вопросы снижения ограничений для муниципальных образований по участию в отборе на получение субсидий из него, установленных в настоящее время в виде минимальной численности населения муниципалитетов.

Повышение бюджетной дисциплины субъектов Федерации и муниципальных образований. Бюджетным законодательством РФ установлен ряд параметров формирования и исполнения бюджетов, соблюдение которых строго обязательно. В отношении территориальных бюджетов это – предельные размеры долга и дефицита, расходы на обслуживание долга, соотношение текущих расходов и доходов бюджетов, зарплата госаппарата и др.

Однако по результатам мониторинга, проведенного Минфином РФ, выявлено хроническое нарушение рядом регионов данных ограничений. И несмотря на утверждение в ежегодном законе о федеральном бюджете права приостанавливать перечисление межбюджетных трансфертов получателям, нарушающим бюджетное законодательство, реализация этого права не получила системного воплощения. Это связано с отсутствием процедуры, последовательности действий и ответственных федеральных ведомств по применению санкций к субъектам Федерации, нарушающим бюджетное законодательство.

Несоблюдение ограничений, установленных Бюджетным кодексом РФ, приводит не только к снижению устойчивости субфедеральных бюджетов, допускающих, в частности, превышение показателя долговой нагрузки, но и к нарушению единого правового пространства в части межбюджетных отношений. Поэтому необходимо внести соответствующие изменения и дополнения в Бюджетный кодекс РФ, уточняющие как сами требования, так и порядок принуждения к их соблюдению, а также разработать детальный порядок, устанавливающий методику оценки соблюдения требований бюджетного законодательства и регламент действий федерального центра в данном случае, включая экономические и административные механизмы<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – №1. – С. 6.

## ПОВЫШЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004–2006 гг., начата работа по реформированию управления бюджетными расходами на принципах бюджетирования, ориентированного на результат.

При этом смещение акцентов бюджетного процесса от управления бюджетными ресурсами (затратами) на управление результатами не ограничивается только федеральным уровнем. Оно затронет и территориальные бюджеты. То есть по мере отработки соответствующих этапов реформы на федеральном уровне следует распространять этот опыт на бюджетный процесс в регионах и муниципалитетах.

Реформирование бюджетного процесса должно обязательно учитываться в программах реформирования общественных финансов, реализуемых в рамках Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов.

Внедрение бюджетирования по результатам на региональном уровне тесно связано с необходимостью изменения действующего федерального и регионального законодательства в части организационно-правовых форм организаций бюджетной сферы, планирования и управления финансами, определения полномочий ответственных менеджеров, изменения систем отчетности, создания систем управленческого учета и управления качеством, систем текущего мониторинга и контроля за результатами. Кроме этого, требуется разработка соответствующих методических рекомендаций, в том числе по определению себестоимости бюджетной услуги, по разработке и реализации целевых бюджетных программ, по разработке системы сбалансированных целевых показателей, а также системы показателей работы финансовых и операционных менеджеров.

Среднесрочное бюджетное планирование предполагает начинать бюджетный цикл с рассмотрения одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров перспективного (среднесрочного) финансового плана на соответствующий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы прогнозного периода.

Практика регулирования процесса перспективного финансового планирования в региональном и муниципальном законодательстве сводится, как правило, только к воспроизведению норм федерального законодательства, при этом в значительном числе субъектов Федерации правовое регулирование среднесрочного планирования вообще отсутствует<sup>30</sup>.

В целях совершенствования процесса среднесрочного финансового планирования на территориальном уровне целесообразно внести в Бюджетный кодекс РФ положения, обязывающие региональные и муниципальные власти проводить правовое регулирование:

- процедур среднесрочного финансового планирования, включая конкретизацию целей, задач, видов и форматов

<sup>30</sup> Там же. С. 7.



планирования, перечня входных и выходных показателей, требований к исходной информации;

- порядка взаимодействия всех участников процесса среднесрочного финансового планирования;
- взаимосвязи между среднесрочным финансовым планом и другими документами, содержащими финансовые показатели на перспективу;
- порядка учета в процессе финансового планирования основных социально-экономических приоритетов территорий;
- процедур использования показателей перспективного финансового плана в проекте бюджета;
- порядка мониторинга исполнения показателей перспективного финансового планирования, корректировки указанных показателей.

Минфину РФ необходимо разработать методические рекомендации по среднесрочному финансовому планированию для субъектов Федерации и муниципальных образований по применению целевых индикаторов для планирования и оценки работы главных распорядителей бюджетных средств<sup>31</sup>.

Реформа местного самоуправления направлена на развитие экономического потенциала и на повышение эффективности функционирования бюджетного сектора. Один из подходов к решению поставленных задач состоит в закреплении за каждым уровнем бюджетной системы тех видов доходных источников и тех расходных полномочий, администрирование которых наиболее эффективно на соответствующем уровне бюджетной системы<sup>32</sup>.

Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» радикально меняет систему межбюджетных отношений, устанавливает новые подходы к организации местного самоуправления на территории РФ и новые принципы функционирования финансовой системы муниципальных образований. Наиболее значимым нововведением стало наделение муниципальных образований поселенческого уровня полномочиями по решению вопросов местного значения и, соответственно, собственными финансовыми ресурсами. Для реализации Закона №131-ФЗ правительствам субъектов Федерации необходимо реализовать ряд мероприятий по формированию финансовой основы местного самоуправления.

- Во-первых, необходимо подготовить нормативно-правовую базу местного самоуправления. В целях формирования бюджетов муниципальных образований были приняты нормативно-правовые акты, касающиеся осуществления бюджетного процесса, определения налоговой базы и расходных обязательств местных бюджетов. В связи с этим большая нагрузка ложится на муниципальные образования. Принятие на местном уровне решений об установлении местных налогов (налог на имущество, налог на вмененный доход, земельный налог) приобретает особое значение, так как именно эти налоги будут определять доходную базу каждого муниципалитета.
- Во-вторых, нужно определить налоговый потенциал каждого поселения, чтобы проанализировать возможности финансирования вопросов местного значения, отнесенных к их ведению<sup>33</sup>.

Согласно федеральному законодательству о разграничении полномочий между уровнями бюджетной системы,

<sup>31</sup> Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – №1. – С. 8.

<sup>32</sup> Сазонов С.П., Завьялов Д.Ю. Роль межбюджетного регулирования в условиях реформирования местного самоуправления // Финансы. – 2006. – №4. – С. 8.

<sup>33</sup> Пантелеев А.Ю. Формирование финансовой помощи местному самоуправлению // Финансы. – 2005. – №11. – С. 8.

нормативно-правовое регулирование вопросов, отнесенных к полномочиям органов региональной и муниципальной власти, должно осуществляться, соответственно, региональными и местными органами власти. Все это требует существенного расширения региональных нормативно-правовых баз, внесения изменений в действующие и принятия множества новых законов и постановлений. Поэтому в ближайшие годы необходимо интенсифицировать работу по оказанию помощи региональным и местным органам власти по разработке соответствующих нормативно-правовых актов, созданию единой правовой базы, доступной всем заинтересованным лицам<sup>34</sup>.

Реализация предлагаемых на 2006-2008 гг. мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна обеспечить завершение в целом процесса системного реформирования межбюджетных отношений, создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в РФ, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов<sup>35</sup>.

Таким образом, основные направления эволюции бюджетной системы РФ определяются стремлением к достижению большей автономности, бездефицитности бюджетов разных уровней и относительно уменьшению межбюджетных потоков, прежде всего, встречных. В бюджетной системе, состоящей из независимых (самостоятельных) уровней, межбюджетные отношения должны служить инструментом в руках вышестоящего уровня власти для проведения выработанной им социально-экономической стратегии на всей подведомственной территории; при этом нижестоящие уровни власти будут иметь возможность осуществлять в рамках этой стратегии самостоятельную деятельность по развитию своей инфраструктуры с учетом конкретных потребностей местного населения<sup>36</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Несмотря на принятие Бюджетного и Налогового кодексов, законов о разделении полномочий органов власти субъектов РФ и местного самоуправления, в бюджетной системе не обеспечивается равновесие между централизацией финансовых ресурсов и федерализацией бюджетных отношений.

Двухуровневая организация местных бюджетов требует соответствующего обеспечения собственными доходами, а не регулирования сбалансированности бюджетов только через механизм трансфертов. Межбюджетные трансферты не смогут коренным образом улучшить финансовое обеспечение муниципальных образований, так как изменится лишь механизм предоставления финансовой помощи, а не сам подход к формированию доходов по звеньям бюджетной системы РФ. Реальную пользу могут принести только позитивные изменения в законодательстве РФ, нацеленные на реальное укрепление самостоятельности муниципальных образований.

В последние годы систематически увеличивается объем финансовой помощи, оказываемой из федерального бюджета. Обусловлено это тем, что реальный баланс между доходами и расходами в территориальных бюджетах обеспечивается не за счет роста в них налоговых доходов, адекватных росту расходов, в том числе передаваемых с федерального

<sup>34</sup> Силуанов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами // Финансы. – 2006. – №1. – С. 9.

<sup>35</sup> Там же. С. 9.

<sup>36</sup> Шевцов Ю.Г., Бутакова О.В. Финансовая помощь как основа системы бюджетного регулирования // Финансы. – 2005. – №12. – С. 13.

уровня, а за счет оказания финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета.

Велика финансовая зависимость нижестоящих уровней власти от вышестоящих, слабо действуют механизмы увеличения собственных налоговых доходов. Наблюдается резкая дифференциация бюджетной обеспеченности. В муниципальных образованиях, с одной стороны, растут затраты на предоставление услуг, с другой – сокращается сфера муниципального обслуживания, доходная база местного самоуправления.

Государственную поддержку регионов в большей степени необходимо направлять на стимулирование их экономического развития, и в относительно меньшей степени – на пассивную финансовую помощь. Такая ориентация предполагает улучшение бюджетной самообеспеченности регионов, сокращение числа субъектов РФ – получателей трансфертов из ФФПР и увеличение инвестиционной составляющей расходов федерального бюджета.

Недостатками используемой ныне модели межбюджетных отношений является то, что все субъекты Федерации превращены в получателей межбюджетных трансфертов, велики транзитные потоки средств, а реальное перераспределение финансовых ресурсов в территориальном разрезе не обходится без субъективного вмешательства представителей власти вышестоящего уровня, корректирующих по своему усмотрению процесс движения бюджетных средств. Поэтому необходимо совершенствование правовой базы межбюджетных отношений.

Необходима разработка новой стратегии межбюджетных отношений, в которой должны найти отражение и такие принципы разграничения, распределения и перераспределения бюджетных средств между звеньями бюджетной системы и видами бюджетов, которые позволили бы создать не простую совокупность, а систему межбюджетных отношений, отличающуюся реальным взаимодействием ее частей.

Без создания стабильной и весомой налоговой базы для субъектов РФ и муниципальных образований невозможно обеспечить развитие территорий, а значит – и экономики в целом. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны. Так, решен вопрос о долговременном закреплении налогов и неналоговых доходов за бюджетами субъектов РФ; в Бюджетном кодексе РФ утверждены долговременные нормы распределения доходов от всех важнейших федеральных налогов между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ.

Таким образом, необходимо выстроить такую систему бюджетных отношений, которая реально позволяет четко разграничить сферы деятельности федерального центра, регионов и муниципальных образований, наделив каждый из уровней управления не только полномочиями, но и адекватными этим полномочиям финансовыми ресурсами. Без этого повысить эффективность работы субфедеральных и муниципальных органов управления не удастся.

*Киреев Владимир Леонидович*

## Литература

1. Гилярковская С.В. О самостоятельности бюджетов в Российской Федерации // *Финансы*. – 2007. – №2. – 20 с.
2. Завьялов Д.Ю. Доходы муниципальных образований в аспекте межбюджетных отношений // *Финансы*. – 2007. – №3. – С. 22–26.
3. Зарубин А.В. К вопросу повышения эффективности межбюджетных отношений // *Финансы*. – 2006. – №8. – С. 15–17.
4. Игудин А.Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления // *Финансы*. – 2006. – №7. – С. 11–16.
5. Кудрин А.Л. Трехлетний бюджет – бюджет диверсификации экономики // *Финансы*. – 2007. – №4. – С. 3–9.
6. Пикульский А.В. Система государственного управления. – М.: Юнити-Дана, 2007. – 640 с.
7. Поляк Г.Б. Бюджетная система России. – М.: Юнити-Дана, 2007. – 704 с.

## РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность вопросов, рассмотренных в статье аспиранта В.Л. Киреева, не вызывает сомнения и заключается в том, что совершенствование бюджетного процесса является одним из важнейших экономических направлений развития России в свете произошедших за последние несколько лет принципиальных изменений в финансовых взаимоотношениях бюджетов различных уровней на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов. Несмотря на обширную литературу, посвященную данной теме, многие вопросы, связанные с совершенствованием бюджетного процесса страны, остаются открытыми и до конца не решенными.

В работе приводится анализ изменений как в доходной, так и расходной частях бюджета страны за последние несколько лет. Достаточно подробно рассмотрено введение государственных реформ по совершенствованию статей бюджета, проанализировано их влияние на дальнейшее развитие бюджетного процесса РФ, а также их связь с социальной и экономической жизнью страны.

Достаточно глубоко рассмотрен вопрос межбюджетных отношений. Освещен вопрос финансирования региональных бюджетов – проблемы и пути их решения. Проанализирована эффективность нововведений в данном секторе бюджетного процесса страны. Также нельзя не отметить, что автором рассмотрен вопрос развития мониторинга за исполнением и реализацией программ, на которые выделяются бюджетные средства.

Статья написана на хорошем теоретическом уровне, с использованием новейших данных. В статье корректно дается оценка различным подходам к вопросам развития межбюджетных отношений и совершенствования бюджетного процесса в целом. Характеризуя работу, необходимо отметить, что избранная автором логика исследования, последовательность и содержание статьи позволяет глубоко и качественно раскрыть тему, что свидетельствует о теоретическом стиле мышления автора, который дает ему возможность делать глубокие обобщения и формулировать умозаключения. Данная статья отвечает требованиям к издаваемым материалам и может быть рекомендована к публикации.

*Ишина И.В., д.э.н. профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ*

## 1.4. BUDGETARY PROCESS PERFECTION IN RUSSIAN FEDERATION

V.L. Kireev, the Post-graduate Student of the All-Russia State Tax Academy of the Ministry of Finance of the Russian federation

This article is dedicated to the trends in improving of the budgetary process in the Russian Federation. Major issues of differentiating between the authorities of various budget system levels are presented. Major changes in financial relationships between the budgets of different levels, methods of improving the budgetary discipline, transparency and stability in allocating financial resources are described. Special attention is given to the new principles

of primary differentiation and further allocation of income between the budget system levels, as well as to the issues of generating own income and optimizing the system of state expenditures of federal, regional and local budgets.

The article describes the up-to-date model of building inter-budget relationships and the principles of allocating downstream inter-budget transfers. At the same time, the article formulates the weaknesses of the current model and puts forward proposals how to improve the budget relationships and build a system that allows to clearly distinguish the scope of activity of the federal and sub-federal levels and provide each management level both with the powers and financial resources that are adequate to the powers.

### Literature

1. S.V. Giljarovsky. About independence of budgets in the Russian Federation // the Finance. – 2007. – №2. – 20 p.
2. D.J. Zavyalov. Incomes of municipal unions in aspect of inter-budgetary rationes // the Finance. – 2007. – №3. – p. 22–26.
3. A.V. notch. To a problem of a raise of efficiency of interbudgetary rationes // the Finance. – 2006. – №8. – p. 15-17.
4. A.G. Igudin. Interbudgetary rationes and local government reform//the Finance. – 2006. – №7. – p. 11-16.
5. A.L. Kudrin. The three-year budget – the budget диверсификации еconomy // the Finance. – 2007. – №4. – p. 3-9.
6. A.V. Pikulsky. Government system. – M: It juniti-is given, 2007. – 640 p.
7. G.B. Poljak. A budget system of Russia. – M: It juniti-is given, 2007. – 704 p.