

1.5. РАЗВИТИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ БЮДЖЕТАМИ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ

Марзаев А.В., аспирант;
Рябова И.С., к.э.н., ст. преподаватель

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье рассмотрены основные принципы организации механизма распределения финансовой помощи между бюджетами субъектов РФ и федеральным центром. Выявлены негативные тенденции в развитии взаимоотношений между уровнями бюджетной системы, сформулированы условия их оптимизации.

Бюджет является одним из универсальных механизмов, с помощью которых государство участвует в решении общественных проблем, содействует развитию экономических и производственных процессов.

Средства федерального бюджета в основном направляются на выполнение тех функций, которые обеспечивают деятельность государства и гарантируют его суверенитет. Также федеральный бюджет, служащий основной экономической базой для обеспечения выравнивания финансового потенциала субъектов РФ.

Совершенствование финансовых отношений между федеральными, региональными и местными органами власти является одним из ключевых факторов экономического и политического развития России. Эти отношения не только связывают воедино бюджетную систему государства, но и обеспечивают ее эффективное функционирование за счет достижения равного для всех регионов уровня бюджетной обеспеченности и, соответственно, унифицированного объема бюджетных услуг, предоставляемых населению¹. Подобные отношения между различными уровнями государственной власти в рамках федерального бюджета РФ представляют собой межбюджетные отношения.

Следует отметить, что в последней редакции Бюджетного кодекса РФ исключено такое понятие, как «межбюджетные отношения» и введен экономический термин «межбюджетные трансферты». Но, по мнению авторов, данная замена связана не с исчезновением межбюджетных отношений как таковых, а с объективными в большинстве случаев причинами невозможности реализации самих отношений и сведению сущности и содержания их к механизму перечисления межбюджетных трансфертов. На наш взгляд, само понятие межбюджетных отношений из Бюджетного кодекса РФ исключать не стоит, так как сложное государство, которым является любая федерация, в том числе и РФ, не может существовать без межбюджетных отношений.

Следует отметить, что доля межбюджетных трансфертов в структуре расходов федерального бюджета значительна – более трети, хотя в соответствии с бюджетной реформой предполагается постепенно достичь состояния самообеспеченности и самофинансирования бюджетов различных уровней.

В настоящее время межбюджетные трансферты по своим размерам занимают существенную долю в ВВП страны и в структуре расходов федерального бюджета. Эту же тенденцию предполагается сохранить и в

¹ Шуба В.Б. Бюджетный федерализм: взгляды зарубежных исследователей // Финансы – 2004. – №8. – с. 24.

прогнозируемом периоде, о чем свидетельствуют данные, представленные на рис. 1.

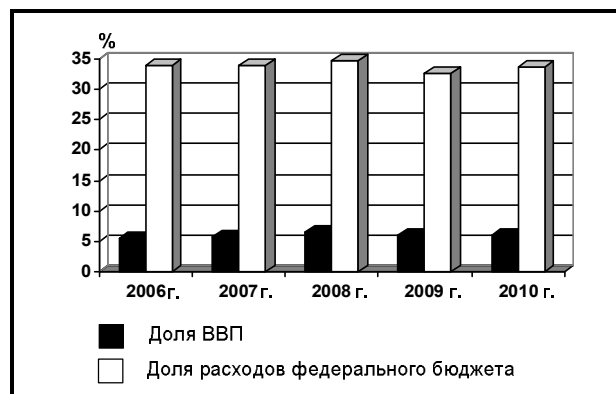


Рис. 1. Динамика доли межбюджетных трансфертов в структуре ВВП и расходах федерального бюджета²

Процесс распределения трансфертов в значительной степени зависит от механизма регулирования межбюджетных отношений, который может быть стихийным или регулируемым.

Механизм стихийного регулирования межбюджетных отношений описан ученым Ч. Тибо и известен среди экономистов как гипотеза Тибо (построена на основе модели «экономического человека», т.е. исходя из предположения о нем как о существе, стремящемся к максимальной выгоде с минимальными затратами). Этот тип механизма основан на принципе саморегулирования системы межбюджетных отношений, исключая возможность государственного вмешательства. Таким образом, система межбюджетных отношений предполагает самодостаточность бюджетов всех уровней бюджетной системы и отсутствие нерыночных рычагов регулирования, которыми и представляются межбюджетные трансферты.

Существует практика и государственного регулирования межбюджетных отношений.

Взаимодействие трех уровней власти должно при этом строиться на основе ряда принципов:

- объект не может находиться в собственности меньшего уровня власти, чем значимость самого объекта; объекты, монополично обеспечивающие жизнедеятельность граждан России, не могут находиться в собственности или управляться иностранными субъектами;
- автономия каждого уровня осуществляется в заданных вышестоящим уровнем власти границах; вышестоящий уровень вмешивается только при угрозе нормальному функционированию нижестоящих территориальных единиц;
- каждый вышестоящий уровень обладает большим уровнем самообеспеченности, чем нижестоящий, и противостоит более крупным угрозам экономической и социальной безопасности граждан;
- жизненно важные связи на уровне межрегиональной координации согласовываются между территориями соответствующего уровня и гарантируются долевым финансированием для обеспечения совместных программ.

² Рассчитано авторами по Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2007 год» (Собрание законодательства РФ. – 2006. – №52 (ч. 2). – ст. 5504); Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2006 год» (Собрание законодательства РФ. – 2005. – №52 (ч. 2). – ст. 5602; Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» (Собрание законодательства РФ. – 2007. – №31. – ст. 3995).

Независимо от модели межбюджетных отношений должен соблюдаться принцип региональной справедливости, то есть на территории всей страны должны создаваться равные экономические условия функционирования, что должно достигаться посредством действия механизма межбюджетных отношений.

Для обеспечения эффективности межбюджетных отношений в РФ необходимо, чтобы они базировались на определенных принципах.

Ранее данные принципы были закреплены в Бюджетном кодексе РФ как принципы бюджетного федерализма, на наш взгляд, они действительно при условии их соблюдения могут обеспечить организацию эффективных межбюджетных отношений. В настоящий момент в несколько другой формулировке эти же принципы представлены в принципах бюджетной системы.

Однако большинство экономистов отмечают, что принципы не соблюдаются в том виде, в котором они определены в Бюджетном кодексе РФ. Соблюдение принципов и невозможно, так как ему препятствуют существующие проблемы бюджетной системы в целом. Выделим наиболее слабые моменты существующей бюджетной системы РФ.

Перенос бюджетного дефицита из федерального бюджета на нижестоящие уровни, так как бездефицитный федеральный бюджет формирует определенный имидж государству на мировом рынке. Однако при этом наличие подавляющего большинства дефицитных бюджетов нижестоящих уровней свидетельствует о том, что происходит перевод обязательств на органы государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований без передачи источников финансирования, это и «уравновешивает» доходы и расходы федерального бюджета. При этом система межбюджетных отношений приобретает характеристику жестко централизованной, при которой регионы в значительной степени зависят от федерального центра, без межбюджетных трансфертов которого не могут выполнять возложенные обязательства.

Низкая доля собственных доходов и высокая – доходов, поступающих в виде налогов, зачисляемых по закрепленным нормативам, и трансфертов. Данная тенденция прослеживается на региональном и местном уровнях.

Укоренившаяся практика административного регулирования доходов территориальных бюджетов. Участвовавшая практика «спихивания» расходов вниз по бюджетной системе без подкрепления соответствующими доходами, что приводит к появлению так называемых нефинансируемых мандатов. Новая редакция Бюджетного кодекса РФ определила механизм предупреждения подобной передачи обязательств, однако отсутствие практики его реализации не позволяет сделать выводы о его эффективности.

По существу принципы экономической и финансовой самостоятельности региональных бюджетов носят формальный характер и не соблюдаются.

Механизм межбюджетных отношений в принципе способен быть эффективным, если:

- децентрализованно принимаются решения, относящиеся к предоставлению общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на соответствующей территории;
- локализацию выгод предполагается в существенной степени совместить с территориальной локализацией издержек; иными словами, жители региона (местные сообщества) берут на себя преимущественную ответственность за финан-

сирование предоставления региональных (локальных) общественных благ;

- предпочтения, относящиеся к региональным и локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами и местными сообществами, чем внутри них; иначе говоря, население региона более однородно, чем население страны в целом.

Российская Федерация состоит из 87 субъектов, доходные возможности которых неравномерны, различны условия экономической деятельности, наличествуют географические, климатические и этнические особенности. Соответственно, возможности регионов также довольно вариативны, причем как в масштабах страны, так и в рамках районов. В связи с этим возникает проблема вертикального и горизонтального дисбаланса бюджетов разных уровней. В рамках межбюджетных отношений, таким образом, регулирование должно осуществляться сразу по двум направлениям: по горизонтали и вертикали бюджетной системы.

Основа механизма вертикального выравнивания бюджетной системы – законодательное закрепление за определенным уровнем бюджетной системы финансирования конкретных сфер деятельности, соответствующих разграничению предметов ведения и полномочий между центром и территорией. Принцип вертикальной сбалансированности действует как в отношении к вышестоящему уровню бюджета, так и в отношении к региональным и местным бюджетам. С одной стороны, центральное правительство обязано в случае недостаточности доходов нижестоящего бюджета для финансирования закрепленных за ним услуг предоставить ему недостающие финансовые ресурсы. С другой стороны, вертикальная сбалансированность предполагает выравнивание финансовых возможностей всех уровней власти путем их долевого участия в общенациональных налогах при распределении налогового потенциала страны. Следовательно, под целью вертикального бюджетного выравнивания понимается обеспечение финансовой базы для реализации бюджетных полномочий различных уровней власти.

Вертикальный дисбаланс требует применения мер вертикального выравнивания.

В мировой практике применяются две классические модели вертикального выравнивания налогового потенциала:

- американская модель, когда доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет собственных источников, например, «закрепленных» местных и региональных налогов. В частности, федеральные налоги поступают преимущественно в федеральный бюджет, штатные – в бюджеты штатов, а местные – в местные бюджеты;
- германская модель, когда доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет законодательно определенных отчислений (долей от единых (федеральных) налогов).

Вертикальное выравнивание возможно путем изменения количественного значения доходной части бюджета одного уровня. Доля неналоговых доходов в составе доходной части бюджета любого уровня на настоящий момент ничтожно мала, таким образом, передача данных средств с одного уровня на другой видится нам нецелесообразной. Большую часть в доходной части бюджетов составляют налоговые доходы, значит, они и могут служить инструментарием вертикального выравнивания. Однако проблематика настоящего вертикального дисбаланса такова, что

выравнивание доходной и расходной частей бюджета одного уровня приведет к возникновению диспропорции на другом уровне бюджетной системы. На наш взгляд, пересмотр процентного соотношения отчислений от общей суммы наиболее значимых налогов необходим, но одинаково важен и вопрос увеличения собираемости налогов, причем не за счет увеличения налоговых ставок, которое вызвало бы только общественный резонанс и уход «в тень» и тех сумм, что уплачиваются в настоящее время, а за счет сокращения сумм недоимок по налогам и поиска неуплачиваемых налогов. Возможно, довольно действенным способом стало бы отнесение всех взысканных недоимок в региональные бюджеты, так как интерес в сборе данных средств значительно бы возрос, но тогда возникла бы опасность умышленного «недовзимания» сумм налога. Более эффективно было бы установить процентное распределение взысканных недоимок по уровням бюджетной системы, причем приоритет отдать региональным бюджетам, наряду с этим предлагается ужесточить штрафные санкции за неуплату налоговых платежей и ввести прогрессивную шкалу штрафов (чем выше сумма недоимки, тем выше штраф).

Проблема вертикального дисбаланса требует эффективного решения: в 10 субъектах Федерации собирается 52% всех доходов страны, в остальных 77 – остальные 48% бюджетных поступлений (рис. 2).

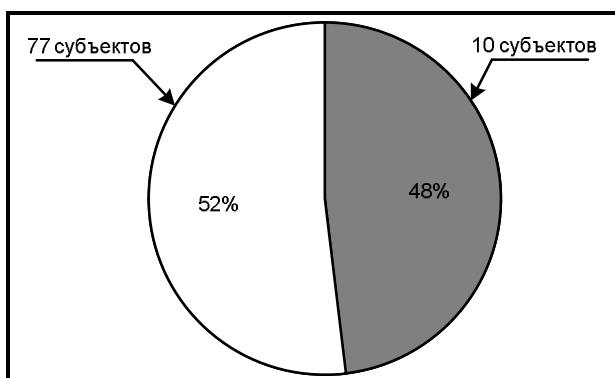


Рис. 2. Диаграмма распределения консолидированных доходов субъектов РФ между регионами РФ

Таким образом, централизация доходов и выравнивание бюджетной обеспеченности по основным гарантиям в нашей стране является объективной необходимостью, насущной задачей федеральных властей³.

Вертикальное выравнивание не может решить всех проблем бюджетной сбалансированности. Даже если доходы территории покрывают совокупный объем расходов ее бюджета, между бюджетами территорий и районов одного уровня могут сохраняться различия, дифференцирующие бюджетные возможности регионов и муниципалитетов по финансированию своих обязательств. Для уменьшения горизонтальных диспропорций, вызванных различием социально необходимых расходов между богатыми и бедными регионами, должно использоваться горизонтальное выравнивание.

³ Федеральный бюджет должен стать инструментом модернизации экономики: Материалы расширенного заседания совместной коллегии Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития и торговли РФ 19 марта 2004 г.) // Финансы. – 2004. – №4 – с. 7.

До 1991 г. горизонтальная сбалансированность достигалась за счет дифференциации нормативов отчислений от источников доходов. На тот момент основным источником на уровне регионов являлся налог с оборота. Данная система перестала быть функциональной в связи с невозможностью жесткого централизованного планирования из-за распада СССР. Постепенно РФ перешла к новой системе горизонтально бюджетного выравнивания – методике распределения трансфертов.

Распределение трансфертов должно как минимум не препятствовать достижению:

- экономической эффективности – формированию и поддержанию долгосрочных стимулов для региональных властей проводить конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;
- бюджетной ответственности – управлению общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики;
- политической консолидации – достижению общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, созданию условий для эффективного выполнения полномочий в рамках гражданского общества, упрочению территориальной целостности страны.

Основной источник межбюджетных отношений – Фонд финансовой поддержки регионов – в соответствии с законодательством должен индексироваться на индекс инфляции, чтобы он не уменьшался в реальном выражении.

Необходимо усовершенствовать порядок распределения средств Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). Рассматривается несколько предложений по совершенствованию распределения средств этого фонда. Известно, что сейчас 80% ФФПР делится равномерно между субъектами РФ, которые имеют бюджетную обеспеченность значительно ниже средней по Российской Федерации. Оставшиеся 20% идут на второе выравнивание, т.е. добавляются регионам, бюджетная обеспеченность которых значительно ниже среднего уровня с учетом полученной помощи. Получается, что последние менее заинтересованы в формировании собственной доходной базы – все равно Федерация поможет всем одинаково. За счет второго выравнивания бюджетная обеспеченность у таких территорий повышается до одинакового уровня. С социальной точки зрения это правильно, но с экономической – порождает иждивенчество, лишает стимула для зарабатывания средств. Второй момент: многие регионы получают финансовую помощь из ФФПР в незначительных размерах – 5-10% от объема их доходов, а при этом должны вводить предусмотренные Бюджетным кодексом РФ ограничения. Предлагается рассмотреть вопрос об отмене финансовой поддержки из этого фонда тем регионам, где в доходах бюджетов она незначительна. Это позволит перераспределить средства ФФПР другим регионам.

Сэкономленные средства можно было бы направить в те субъекты, которые имеют бюджетную обеспеченность значительно более низкую, чем средняя, и возможно будет обойтись без второго выравнивания для субъектов. Таким образом, регионы, у которых самая низкая бюджетная обеспеченность, получают больше средств, нежели они получали бы в результате первого уровня выравнивания, и не меньше, чем в результате второго выравнивания. Получается, что для таких

регионов создаются стимулы для зарабатывания собственных доходов – развития бизнеса, увеличения собственной налоговой базы и т.д.⁴

Существует не один вид финансирования вышестоящим бюджетом нижестоящего, объемы трансфертов, перечисляемых в рамках соответствующих фондов, представлены в табл. 1.

Таблица 1

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ В 2006-2007 гг.⁵

Млн. руб.

| Показатель | 2006 г. | 2007 г. |
|---|-----------|-----------|
| Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ | 228 167,0 | 260 418,3 |
| Федеральный фонд софинансирования социальных расходов | 261 80,4 | 35 621,2 |
| Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов | 1 412,4 | 1 967,3 |
| Федеральный фонд компенсаций | 73 855,6 | 148 801,6 |

Однако возникает вопрос о механизме исчисления необходимых для устранения горизонтальной диспропорции сумм и выбор вида финансирования, который был бы максимально эффективным для конкретного субъекта РФ. Для того чтобы система эффективно функционировала, необходимо ее соответствие определенным требованиям:

- разделению финансовой помощи в зависимости от поставленных целей и механизмов распределения на текущую, инвестиционную, а также выравнивающую и стимулирующую;
- выделению в составе текущей помощи дотаций, субсидий и субвенций как основных форм финансовой поддержки;
- жесткости бюджетных ограничений: утверждение всего объема финансовой помощи конкретным регионам (муниципалитетам) законом о соответствующем бюджете (в абсолютных цифрах), ограничения на перечисление в течение бюджетного года средств, не распределенных между регионами (муниципалитетами) законом о бюджете;
- максимально возможной стабильности (предсказуемости) объема и принципов распределения финансовой помощи, позволяющей субъектам Федерации самостоятельно прогнозировать для себя основной объем получаемой финансовой поддержки на среднесрочную перспективу.

Значимость реализуемой политики межбюджетных отношений в РФ значительна, так как зависимость различных уровней бюджетной системы от трансфертов из федерального бюджета довольно высока, исполнение расходных обязательств соответствующих органов власти в настоящее время без них невозможна.

Марзаев Алан Викторович

Рябова Ирина Сергеевна

Литература

1. Федеральный закон от 19 декабря 2006 г. «О федеральном бюджете на 2007 год» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №52 (ч. 2). – 5504 с.

⁴ Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения: направления совершенствования // Финансы. – 2004. – №6. – с. 3-4.

⁵ Рассчитано автором по Федеральному закону от 19 декабря 2006 г. «О федеральном бюджете на 2007 год» (Собрание законодательства РФ. – 2006. – №52 (ч. 2). – ст. 5504); Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. «О федеральном бюджете на 2006 год» (Собрание законодательства РФ. – 2005. – №52 (ч. 2). – ст. 5602).

2. Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. «О федеральном бюджете на 2006 год» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №52 (ч. 2). – 5602 с.
3. Бюджетный кодекс РФ №145-ФЗ.
4. Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №31. – 3995 с.

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность вопросов, рассмотренных в статье авторами, не вызывает сомнения и заключается в том, что совершенствование межбюджетных отношений и устранение слабых сторон бюджетного процесса РФ является одним из важнейших экономических направлений развития России, особенно в свете произошедших за последние несколько лет принципиальных изменений в финансовых взаимоотношениях бюджетов различных уровней и федерального центра на основе укрепления бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов и принятия нового бюджетного кодекса. Данная статья является достаточно актуальным и новой темой для исследования.

В работе приводится анализ изменений межбюджетных отношений РФ, особенности отношений бюджетов субъектов РФ и федерального центра, проблемы и возможные пути разрешения данных отношений. Особо стоит отметить предложения автора по совершенствованию системы трансферта дефицитным бюджетам и способов стимулирования данных бюджетов к самофинансированию.

Статья написана на хорошем теоретическом уровне, с использованием новейших данных. В статье корректно дается оценка и совершенствования бюджетного процесса в целом. Характеризуя работу, необходимо отметить, что избранная авторами логика исследования, последовательность и содержание статьи позволяет глубоко и качественно раскрыть тему, что свидетельствует о теоретическом стиле мышления авторов, 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» ВГНА Минфина РФ

1.5. DEVELOPMENT OF MUTUAL RELATIONS BETWEEN BUDGETS OF VARIOUS LEVELS

A.V. Marzaev, Post-graduate Student of Tax Academy;
Ryabova I.S. Candidate of Science (Economic)
Senior Lecturer of «Financial and Credit»
Department of Tax Academy

In this article there were considered the major principles of organization mechanism of financial aid distribution between the regional budgets of Russian Federation and Federal center. There were determined the negative trends in relationships between different levels of budget system, which reduce their effectiveness and also there were revealed conditions of their optimization.

Literature

1. The federal law from the 19 December 2006 «About the federal budget for 2007» // The code of the legislation of the Russian Federation. – 2006. – №52 (p. 2). – p. 5504.
2. The federal law from the 26 December 2005 «About the federal budget for 2006» // The code of the legislation of the Russian Federation. – 2005. – №52 (p. 2). – p. 5602.
3. The budgetary code of Russian Federation №145-FL.
4. The federal law «About the federal budget for 2008 and for planning period from 2009 till 2010 years» // The code of the legislation of the Russian Federation. – 2007. – №31. – p. 3995.