1.5. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ: СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ

Николаев А.А., аспирант кафедры «Финансы и кредит»

Всероссийская государственная налоговая академия Минфина РФ

В статье излагаются проблемы функционирования региональной бюджетной системы. Проводится анализ доходов и расходов консолидированного бюджета Московской области в 2004-2007 гг. Предложены механизмы горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания, способствующие повышению эффективности межбюджетных отношений. Данный механизм способствует развитию бюджетного федерализма Российской Федерации.

АНАЛИЗ ДИНАМИКИ ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Если рассматривать межбюджетные отношения как механизм управления территориальным развитием, то следует учитывать разнообразие природных, экономических, трудовых и иных характеристик субъекта Российской Федерации и тем более расположенных на его территории муниципальных образований. А между тем реальная целостность региона, экономическая и финансовая стабильность зависят от степени регионального единства комплекса социальных благ и способности хозяйства каждой из входящих в состав субъекта самостоятельной территории финансировать его развитие.

Московская область – один из 17 субъектов РФ, вошедших в состав образованного в 2000 г. Центрального федерального округа (ЦФО). На всем протяжении 2002-2008 гг. область прочно занимала второе место по величине валового регионального продукта (ВРП), который возрос более чем в два раза за анализируемый период – с 370,8 млрд. до 1036,9 млрд. руб. Это было обусловлено высокими темпами его роста в регионе по сравнению с РФ: так, в 2002 г. ВРП Московской области вырос на 5,0%, а валовой внутренний продукт (ВВП) РФ – только на 4,7%. К 2007 г. разница этих показателей составила 7,2%: плановый рост ВРП зафиксирован на уровне 112,9%, а ВВП – только 105,7%.

В основе таких высоких темпов экономического развития Московской области лежит быстрый рост промышленного производства региона: так, в 2002 г. объем промышленного производства оценивался в 237,9 млрд., а в 2007 г. – 1020,2 млрд. руб. Другими словами, за последние шесть лет промышленность Московской области выросла более чем в четыре раза. По этому показателю регион прочно занимает второе место в ЦФО после г. Москвы.

Такие впечатляющие показатели еще более значительны, если оценить исходную базу развития Московской области: речь идет о том, что в течение пяти последних лет регион устойчиво обгонял по темпам промышленного роста г. Москву. Область уверенно лидировала в 2003 г. (119,1%), увеличив рост промышленности в регионе до 126,5% в 2007 г. по сравнению с 2006 г.

В 2003-2007 гг. наблюдалась положительная динамика доходов консолидированного, регионального и муниципального бюджетов Московской области в текущих ценах.

В результате в период с 2003-2007 гг. доходы консолидированного бюджета Московской области возросли почти в 2,7 раза: с 76,5 млрд. до 204,8 млрд. руб. (табл. 1). Однако динамика доходов структурных составляющих консолидированного бюджета Московской области не столь однозначна.

Таблица 1

ДИНАМИКА ДОХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ в 2003-2007 гг.[1]

Млрд. руб.

Наименование бюджета	Годы				
	2003	2004	2005	2006	2007
Консолидированный бюджет	76,5	97,4	139,1	145,6	204,8
Региональный бюджет	47,8	59,9	103,9	109,5	145,1
Муниципальные бюджеты	28,7	37,5	35,2	39,1	63,2

В результате в период с 2003-2007 гг. доходы консолидированного бюджета Московской области возросли почти в 2,7 раза: с 76,5 млрд. руб. до 204,8 млрд. руб. (см. табл. 1). Однако динамика доходов структурных составляющих консолидированного бюджета Московской области не столь однозначна. Так, за анализируемый период доходы регионального бюджета Московской области выросли в три раза: с 47,8 млрд. руб. в 2003 г. до 145,1 млрд. в 2007 г. Доходы же местных бюджетов Московской области с учетом финансовой помощи возросли только в два раза: с 28,7 млрд. руб. в 2003 г. до 63,2 млрд. в 2007 г. (рис. 1).

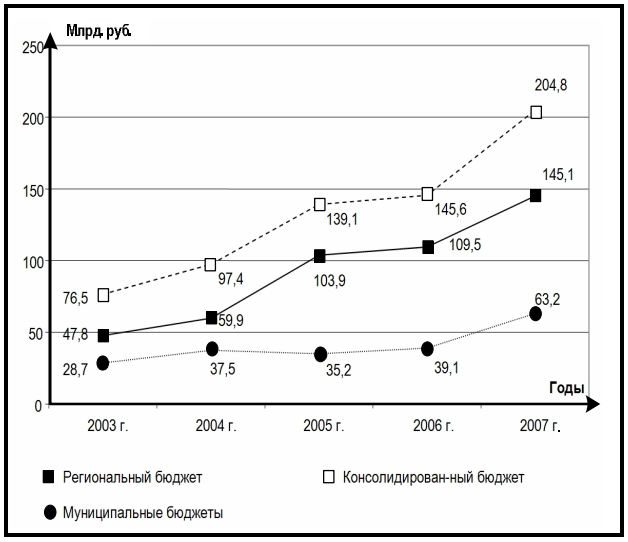

Рис. 1. Динамика доходов бюджетов Московской области в 2003-2007 гг.

В результате за период 2003-2007 гг. доля доходов регионального бюджета возросла с 62,5% до 70,8% в доходах консолидированного бюджета Московской области, а местных бюджетов – соответственно сократилась с 37,5% до 29,2% (рис. 2).

[1] Источник: рассчитано по данным «Итоги исполнения бюджета Московской области и бюджетов муниципальных образований Московской области за 2005-2007 гг.», Закона Московской области «О бюджете Московской области на 2007 г.».

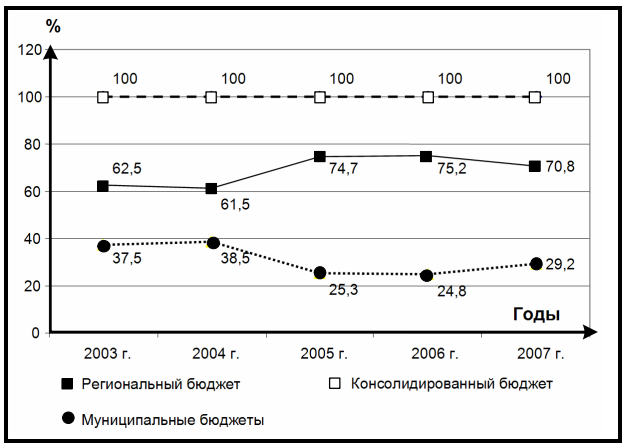

Рис. 2. Доля доходов бюджетов Московской области в 2003-2007 гг.

Для более углубленного анализа изучаемой проблемы целесообразно определить основные подходы к реализации механизма эффективного межбюджетного регулирования на региональном уровне (рис. 3).

Рис. 3. Основные направления реализации механизмов эффективного межбюджетного регулирования

Первый подход ориентирован на максимальные темпы экономического роста региона в целом. При этом финансовые ресурсы вкладываются в наиболее перспективные проекты и в экономически более мощные муниципальные образования.

Эффективность таких проектов и срок окупаемости естественно возрастают, финансовая помощь дефицитным муниципальным образованиям минимизируется. Общие темпы экономического роста региона естественно возрастают. Однако при этом возрастает и территориальная дифференциация внутри субъекта между входящими в него муниципальными образованиями.

Второй подход ориентирован на выравнивание общего уровня социального и экономического развития всех муниципальных образований, входящих в субъект Федерации. В этом случае территориальное неравенство сглаживается, но общие темпы развития региона замедляются.

Анализируя бюджетный дефицит консолидированного бюджета Московской области, который был обусловлен хроническим дефицитом регионального бюджета, возросшим с 1,5 млрд. руб. в 2003 г. до 9 млрд. в 2007 г. (рис. 4). Причем что касается бюджетов муниципальных образований, то их значительный дефицит в 2003 г. (4,8 млрд. руб., или 76,2% дефицита консолидированного бюджета Московской области) превратился в профицит в 2005-2007 гг. (соответственно 0,4 и 1,4 млрд. руб.) (табл. 2).

Таблица 2

ДИНАМИКА ПОКАЗАТЕЛЕЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ (ДЕФИЦИТА / ПРОФИЦИТА) КОНСОЛИДИРОВАННОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ в 2003-2007 гг.[2]

Млрд. руб.

Наименование бюджета	Годы				
	2003	2004	2005	2006	2007
Консолидированный бюджет	- 6,3	- 5,5	- 1,8	- 10,2	- 8,6
Региональный бюджет	- 1,5	- 3,2	- 2,2	- 8,4	- 9
Муниципальные бюджеты	- 4,8	- 2,3	+ 0,4	+ 0,4	+ 1,4

Таким образом, специфика механизма наращивания дефицита консолидированного бюджета Московской области за период 2003-2007 гг. (с 6,3 млрд. до 8,6 млрд. руб.) заключается в том, что оно обусловлено значительным увеличением дефицита регионального бюджета (с 1,5 млрд. руб. в 2003 г. до 9 млрд. в 2007 г.), поскольку местные бюджеты сводятся с профицитом, начиная с 2005 г. Так, если в 2003 г. превышение расходов (33,5 млрд. руб.) над доходами местных бюджетов (28,7 млрд. руб.) составляло 4,8 млрд., то уже в 2005 г. бюджетный профицит достиг 0,4 млрд. руб. (1,0 процент расходов муниципалитетов), а в 2007 г. он увеличился более чем в три раза и составил 1,4 млрд. руб. (2,3% расходов местных бюджетов) (см. рис. 4).

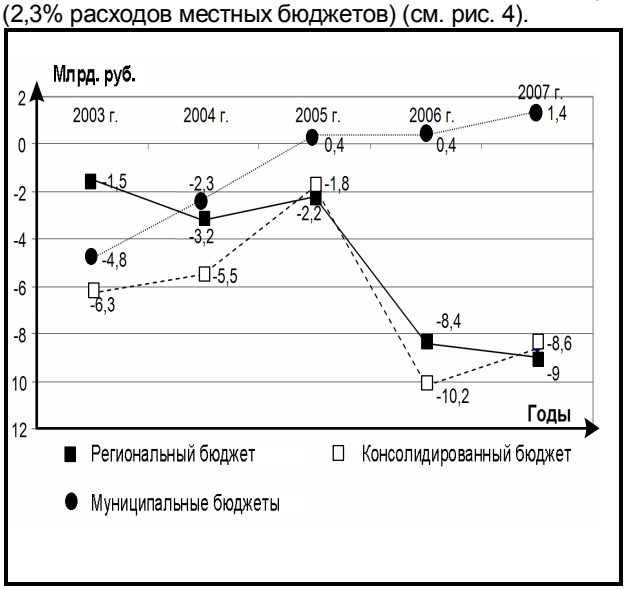

Рис. 4. Динамика показателей сбалансированности (дефицита / профицита)

Рассмотрим темпы роста и прироста доходов бюджетов Московской области за изучаемый период.

В результате за период 2004-2007 гг. темпы прироста консолидированного бюджета Московской области увеличились с 27,32% до 40,66%, а регионального бюджета – с 25,31% до 32,51% с тенденцией увеличения за анализируемые четыре года (табл. 3).

[2] Примечания: показатели; в 2005-2007 гг. доходы муниципальных бюджетов рассчитываются с учетом финансовой помощи из областного бюджета.

Источник: рассчитано по данным «Итоги исполнения бюджета Московской области и бюджетов муниципальных образований Московской области за 2005-2007 гг.», Закона Московской области «О бюджете Московской области на 2007 г.».

Таблица 3

ТЕМПЫ ПРИРОСТА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ в 2004-2007 гг.

%

Наименование бюджета	Годы			
	2004	2005	2006	2007
Консолидированный бюджет	27,32	42,81	4,67	40,66
Региональный бюджет	25,31	73,46	5,39	32,51
Муниципальные бюджеты	30,66	-6,13	11,08	61,64

Кроме показателей за 2006 г. темпы прироста всех бюджетов значительно сократились (см. табл. 3): по консолидированному бюджету снизились темпы прироста с 27,32% до 4,67%, по региональному – с 25,31% до 5,39%, по муниципальному бюджету – с 30,66% по 11,08%. По муниципальному бюджету также имеет место значительное увеличение темпов прироста в 2007 г. 61,64% по сравнению с 2004 г. 30,66%. Однако в 2005 г. отмечено значительно снижение темпов прироста – 6,13% (см. рис. 4). Прирост всех бюджетов за 2007 г. производится за счет улучшения системы сбора внутренних и приграничных налогов и эффективности производства.

Далее рассмотрим темпы роста доходов консолидированного, регионального и муниципальных доходов бюджетов Московской области. По показателям видно, что темпы роста всех бюджетов Московской области увеличиваются за изучаемый период (табл. 4).

Таблица 4

ТЕМПЫ РОСТА ДОХОДОВ БЮДЖЕТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ в 2004-2007 гг.

%

Наименование бюджета	Годы			
	2004	2005	2006	2007
Консолидированный бюджет	127,32	142,81	104,67	140,66
Региональный бюджет	125,31	173,46	105,39	132,51
Муниципальные бюджеты	130,66	93,87	111,08	161,64

Темпы роста доходов бюджетов Московской области можно так же рассмотреть на диаграмме (рис. 5).

Действительно, в 2003-2007 гг. имеет место неравноценное увеличение доходных и расходных показателей всех бюджетов, входящих в состав консолидированного бюджета Московской области:

- доходы консолидированного бюджета Московской области выросли в 2,7 раза, а расходы – в 2,6 раза, однако, тем не менее, показатели территориального бюджета в текущих ценах не обеспечивают его профицит;
- доходы бюджета Московской области выросли более чем в 3,0 раза, а расходы – в 3,12 раза соответственно, что предполагает хроническую дефицитность регионального бюджета;
- доходы же муниципальных бюджетов Московской области выросли в 2,2 раза, а расходы – в 1,8 раза за анализируемый период, что и обусловливает рост их профицита к 2007 г.;
- такие разнонаправленные тенденции роста дефицита регионального бюджета и увеличения профицита бюджета муниципальных образований вызваны реализацией инструментов межбюджетного регулирования на региональном уровне, которые нацелены на сокращение территориальной дифференциации.

В вопросах межбюджетного регулирования принципиальным является достижение соответствия уровня социальной обеспеченности территории уровню ее экономического развития. В конечном итоге именно показатели социального положения являются объектом бюджетного регулирования, а показатели экономического положения определяют возможности самофинансирования территории. Обеспечение такого соответствия является требованием социальной справедливости.

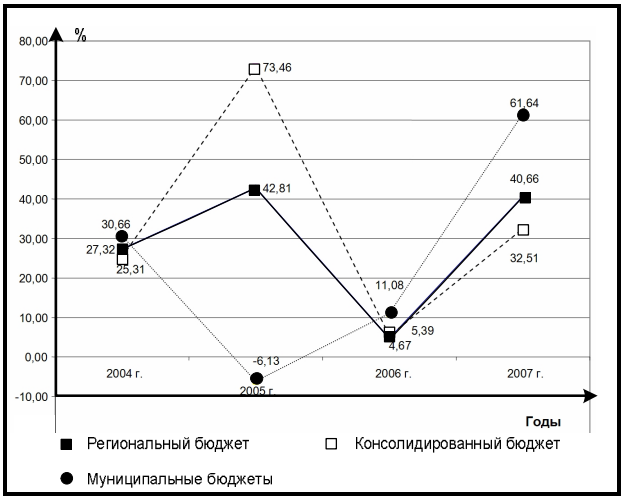

Рис. 5. Темпы прироста бюджетов Московской области в 2004-2007 гг.

Темпы роста доходов Московской области в 2004-2007 гг. представлены на рис. 6.

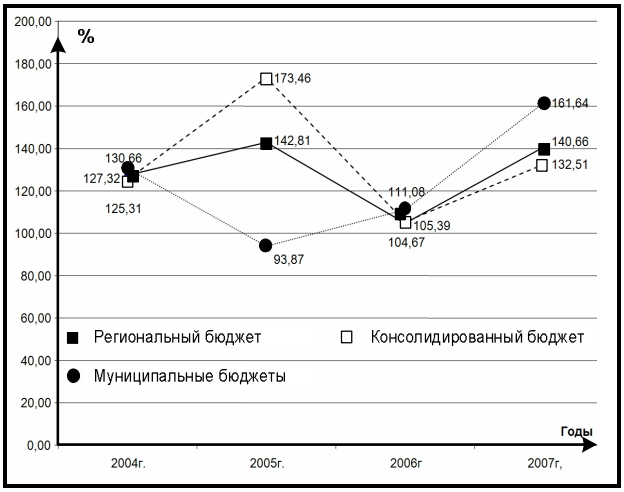

Рис. 6. Темпы роста доходов Московской области в 2004-2007 гг.

Однако анализ дефицитности принимаемых бюджетов разных уровней последних лет по Московской области наглядно иллюстрирует процесс развития финансового дисбаланса на уровне региона за счет сбалансированности бюджетов муниципальных образований.

Рассмотрев анализ динамики доходов консолидированного бюджета Московской области, можно отметить, что уровень доходов бюджетов имеет большую тенденцию к увеличению. Бюджет Московской области на 2008 г. утвержден по доходам в сумме 231 399 996 тыс. руб. Дефицит бюджета в предельном размере 17 419 062 тыс. руб. планируется погасить за счет источников внутреннего финансирования.

Для того чтобы получить общий анализ бюджетных параметров консолидированного бюджета Московской области, рассмотрим особенности изменения расходов консолидированного бюджета Московской области.

ИЗМЕНЕНИЯ ПАРАМЕТРОВ РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Расходы консолидированного бюджета Московской области в 2007 г. составили 154 млрд. 138 млн. 801 тыс. руб.

Значительная часть бюджетных средств консолидированного бюджета была направлена на выплату заработной платы, с учетом начислений на нее они составили 56,4 млрд. руб. или 31% общего объема расходов. По сравнению с 2005 г. эти расходы увеличились почти в 1,3 раза, или на 12,5 млрд. руб.

В 2002-2007 гг. наблюдается положительная динамика расходов бюджетов Московской области. Рассмотрим динамику расходов бюджетов Московской области за указанный период.

Таблица 5

ДИНАМИКА РАСХОДОВ КОНСОЛИДИРОВАННОГО, РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ в 2003-2007 гг.[3]

Млрд. руб.

Наименование бюджета	Годы				
	2003	2004	2005	2006	2007
Консолидированный бюджет	82,8	102,9	140,9	155,8	213,4
Региональный бюджет	49,3	63,1	106,1	117,9	154,1
Муниципальные бюджеты	33,5	39,8	34,8	38,7	61,8

В результате за период 2003-2007 гг. расходы консолидированного бюджета Московской области выросли почти в 2,6 раза: с 82,8 млрд. руб. до 213,4 млрд. руб. (см. табл. 5). Региональный бюджет Московской области возрос в 3,1 раза: с 49,3 млрд. руб. до 213,4 млрд. руб. Расходы же местных бюджетов Московской области увеличились всего на 1,84 раза: с 33,5 млрд. руб. до 61,8 млрд. руб. за изучаемый период.

В связи с дополнительными поступлениями от налоговых сборов доходы и расходы бюджета на 2007 г. увеличились на 10 млрд. 928 млн. 169 тыс. руб. На 701,3 млн. руб. увеличены расходы бюджета на оплату труда работников отраслей бюджетной сферы Московской области в связи с повышением оплаты их труда с 1 октября 2006 г. и 1 декабря 2006 г. Часть бюджетных средств пошла на сокращение задолженности по строительству и реконструкции крупных физкультурно-оздоровительных центров, культурно-досуговых и социальных объектов; на сокращение муниципального долга по кредитным обязательствам муниципальных образований перед бюджетом Московской области. Значительная часть бюджетных средств была направлена на обеспечение мер социальной защиты отдельных категорий населения Московской области. В частности, 5 млн. руб. направлено на обеспечение мобильными телефонами инвалидов и участников Великой Отечественной войны; 145,2 млн. руб. – на льготное лекарственное обеспечение отдельных категорий граждан.

Более четко мы можем проследить динамику расходов бюджетов Московской области в 2002-2007 гг. на диаграмме (рис. 7). Также мы можем рассмотреть динамику расходов бюджетов Московской области по каждому году за период с 2002-2007 гг.

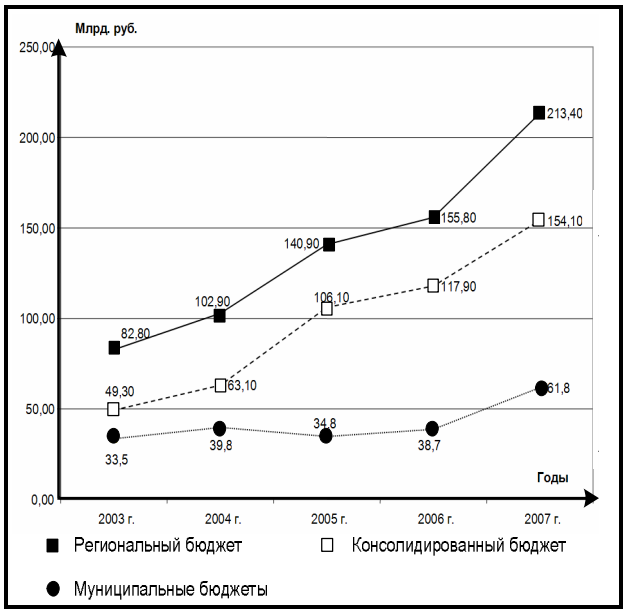

Рис. 7. Динамика расходов бюджетов Московской области в 2003-2007гг.

Расходы бюджета в 2007 г. осуществлялись в соответствии с возложенными на субъекты РФ полномочиями по выполнению значимых для страны социальных и экономических функций, подлежащих финансированию за счет средств региональных бюджетов – социальная поддержка населения:

- ветеранов труда;
- детей-сирот;
- беспризорных;
- семей, имеющих детей;
- малоимущих граждан;
- финансирование выплаты жилищных субсидий и учебного процесса в образовательных учреждениях;
- специализированное здравоохранение;
- предупреждение ситуаций, которые могут привести к нарушению систем жизнеобеспечения населения;
- тушение пожаров;
- обеспечение межмуниципального транспортного обслуживания;
- содержание и строительство дорог и др.

Основная доля расходов бюджета Московской области в 2007 г., как и в предыдущие годы, была сосредоточена на пяти основных направлениях:

- социальная политика (17,9%);
- финансовая помощь бюджетам муниципальных образований Московской области на социальные цели (17,3%);
- здравоохранение и спорт (14,3%);
- образование (6,2%) и культура;
- кинематография и средства массовой информации (1,6%).

В результате расходы на социально-культурную сферу (с учетом финансовой помощи муниципальным образованиям Московской области на социальные цели) в 2007 г. составили 73,2 млрд. руб. Удельный вес данных расходов в общем объеме расходов бюджета увеличился на 10%, и их доля в 2007 г. достигла 57%. Это еще в большей мере характеризует бюджет как социально ориентированный.

Рассмотрим темпы роста расходов бюджетов Московской области (табл. 6).

[3] Источник: рассчитано по данным «Итоги исполнения бюджета Московской области и бюджетов муниципальных образований Московской области за 2005-2007 гг.», Закона Московской области «О бюджете Московской области на 2007 г.».

Таблица 6

ТЕМПЫ РОСТА РАСХОДОВ БЮДЖЕТОВ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ в 2004-2007 гг.

Млрд. руб.

Наименование бюджета	Годы			
	2004	2005	2006	2007
Консолидированный бюджет	124,28	136,93	110,57	136,97
Региональный бюджет	127,99	168,15	111,12	130,70
Муниципальные бюджеты	118,81	87,44	111,21	159,69

В результате за период с 2004-2007 гг. мы наблюдаем небольшое увеличение расходов бюджетов Московской области. Как показывает нам анализ, консолидированный бюджет возрос с 124,28 млрд. руб. в 2004 г. до 136,97 млрд. руб. в 2007 г., т.е. примерно увеличился на 1,1%. Региональный же бюджет увеличился не намного – с 127,99 млрд. руб. в 2004 г. до 130,70 млрд. руб. в 2007 г., он вырос, как и расход консолидированного бюджета, на 1,02%.

Расходы же муниципальных бюджетов увеличился с 118,81 млрд. руб. в 2004 г. до 159,69 млрд. руб., т.е. вырос на 1,34%.

Более подробно можно рассмотреть темпы роста расходов бюджетов Московской области на диаграмме (рис. 8).

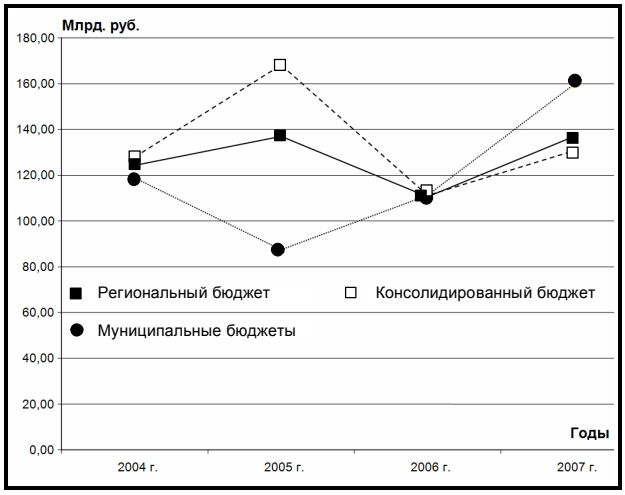

Рис. 8. Темпы роста расходов бюджетов Московской области в 2004-2007гг.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЕРТИКАЛЬНОГО И ГОРИЗОНТАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Основой механизма вертикального выравнивания бюджетной системы является законодательное закрепление за каждым бюджетным уровнем финансирования конкретных сфер деятельности, соответствующих разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональными (субъектами Федерации и муниципальными образованиями), а также разграничению бюджетной ответственности между федеральным, региональным и местными органами власти и управления. Иначе говоря, взяв курс на федерализацию общественных отношений, необходимо закрепить за каждым из уровней бюджетной системы определенные функциональные расходы, четко распределив при этом ответственность за их финансирование по уровням власти.

Проблема вертикальной сбалансированности бюджетов решается как двуединая задача. С одной стороны, вертикальная сбалансированность предполагает разумное распределение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за соответствующим уровнем власти, то есть выравнивание финансовых потребностей властей соответствующего уровня для оказания закрепленного за ними набора обязательных государственных услуг (видов общественного товара), а с другой – выравнивание финансовых возможностей соответствующих уровней власти путем долевого участия разных уровней власти в общенациональных налогах при распределении налогового потенциала страны.

Соответственно целью вертикального бюджетного выравнивания является обеспечение финансовой базы для реализации бюджетных полномочий, возложенных на различные уровни власти.

Целью горизонтального бюджетного выравнивания является соблюдение государственных социальных гарантий и обеспечение единого стандартного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов страны посредством применения единых формализованных методов распределения федеральной финансовой помощи из вышестоящего уровня нижестоящим бюджетам.

Соответственно механизм горизонтального бюджетного выравнивания также ориентирован на решение двуединой задачи. С одной стороны – это выравнивание уровня потребления бюджетных услуг по территориям, а с другой – выравнивание стоимости бюджетных услуг для каждого уровня власти.

Вертикальное выравнивание непременно должно сочетаться с горизонтальным, означающим пропорциональное распределение налогов и дотаций между субъектами Федерации для устранения неравенства в возможностях различных территорий, вызванных территориальным фактором. Таким образом, получается, что к расходам федерального бюджета на решение социально-экономических задач федерального масштаба добавляются еще и расходы на достижение сбалансированности бюджетной системы. Если говорить упрощенно, то система бюджетного выравнивания определяет такое взаимодействие между федеральным бюджетом и субъектами Федерации, которое позволяет любому гражданину, проживающему в РФ, получать определенный уровень государственных услуг, независимо от того, на территории какого региона он проживает.

В РФ оба направления бюджетного выравнивания сопряжены с огромными трудностями. Задача горизонтального выравнивания становится здесь сложна, как ни в одной другой стране мира, поскольку решение задачи обеспечения каждому гарантированных государством услуг связано с большими различиями в экономическом положении тех или иных регионов, с различным уровнем затрат и большой дифференциацией бюджетных возможностей региональных и местных органов власти. Существенное воздействие на обеспечение каждому социальных стандартов, гарантированных государством, оказывают рыночные процессы и продолжающийся экономический кризис, заставляющий предприятия отказываться от социальных затрат и сокращать численность работников, которые обращаются за защитой к государству. Эти факторы породили ряд факторов, которые наряду с естественными географическими должны непременно учиты-

ваться при организации горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности.

Классификация расходов федерального бюджета для обеспечения горизонтального выравнивания представлена на рис. 9.

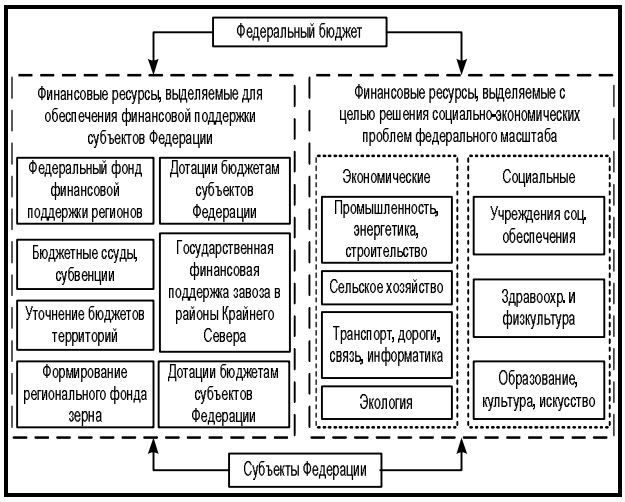

Рис. 9. Классификация расходов федерального бюджета для обеспечения горизонтального выравнивания

Это и дифференциация населения по уровню денежных доходов, и существенные региональные различия в прожиточном минимуме, и разный уровень цен. Все это значительно усложняет и без того непростую задачу бюджетного выравнивания.

Организация вертикального бюджетного регулирования также сопряжена со значительными трудностями. На сегодняшний день в ее основу положены такие принципы, которые в определенной мере стимулируют субъекты Федерации к повышению дефицита своего бюджета. Яркий тому пример – существующая методика распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов (трансфертов). Первая его часть направляется в адрес так называемых нуждающихся регионов, вторая – в адрес особо нуждающихся. Нуждающимся считается регион, среднедушевые доходы которого ниже, чем в среднем по РФ, особо нуждающимся – регион, бюджетные расходы которого выше его доходов, то есть бюджет с дефицитом. Таким образом, перерасход средств региональных бюджетов на основе данной методики будет автоматически покрыт из федерального бюджета. Естественным результатом этого является то, что стремление федерального правительства снизить дефицит бюджета наталкивается на экономически обусловленное противостояние регионов.

Тем не менее само по себе бюджетное выравнивание не является решающим признаком бюджетного федерализма, ибо может иметь место и в унитарном государстве. Оно, таким образом, лишь по форме выражает отношения бюджетного федерализма, а по своей сущности выступает как объективно необходимый способ функционирования единого государства, единой финансовой и экономической системы общества. Оно объединяет федеративное государство, его народы, его граждан.

Межбюджетное выравнивание (распределение и перераспределение финансовых ресурсов) – это объективно обусловленная система оказания финансовой поддержки региональным и местным органам власти, которые в силу объективных причин не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий.

Проблема взаимоотношений бюджетов различных уровней в условиях российской экономики имеет два аспекта. С одной стороны, речь должна идти о взаимоотношениях между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации. С другой – о финансовых отношениях между органами государственного управления (в том числе и субъектов Федерации) и структурами местного самоуправления.

Современный механизм распределения средств между бюджетами разных уровней в РФ посредством оказания финансовой поддержки должен быть ориентирован на решение задачи горизонтальной сбалансированности бюджетов. Иначе говоря, этот механизм должен быть настроен на корректирование диспропорций в стоимости и потреблении государственных услуг в различных регионах страны. Ибо центральное правительство, обладая гораздо более широкими возможностями макроэкономического регулирования и получения налоговых поступлений по сравнению с нижестоящими уровнями власти, может и обязано посредством оказания финансовой поддержки за счет средств, аккумулированных в федеральном бюджете, устранять этот дисбаланс.

Не следует забывать, что несмотря на провозглашенные установки на ориентацию современной финансовой политики Российского государства на принципы бюджетного федерализма, ныне действующий механизм оказания финансовой помощи реально сформировался на базе жесткого централизма единой бюджетной системы бывшего СССР, преследовавшего по существу одну цель – обеспечить баланс между доходами и расходами по каждому бюджету, то есть ориентированного только на вертикальную сбалансированность бюджетов. Даже если это балансирование культивировало иждивенчество, подавляло инициативу нижестоящих органов власти к изысканию дополнительных финансовых ресурсов. Не случайно методология формирования бюджетов была ориентирована на расходы, а не на доходы.

В итоге структурный дисбаланс бюджетной обеспеченности между регионами обозначился настолько рельефно и ощутимо, что попытки сгладить его только при помощи трансфертов по существу не принесли реальных результатов, а ошибки и просчеты в самом механизме трансфертов во многом только усугубили критическую ситуацию.

В РФ в настоящее время используются следующие методы бюджетного выравнивания:

- дотации – безвозмездное и безвозвратное выделение средств бюджету другого уровня для покрытия текущих расходов, в том числе и трансферты;
- субвенции – выделение средств бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов;
- субсидии – выделение средств бюджету другого уровня на условиях долевого финансирования целевых расходов;
- взаимные расчеты – выделение средств нижестоящим бюджетам на покрытие расходов, связанных с передачей им расходных функций по решению центрального правительства;
- бюджетные ссуды – средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозвратной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в идеалах финансового года.

Переориентация механизма финансовой помощи региональным бюджетам на оказание ее посредством трансфертных платежей в определенной степени характеризует

стремление формализовать процесс бюджетного выравнивания. Однако в нынешних условиях механизм трансфертов – это лишь одна из форм системы бюджетного выравнивания, и было бы неверным отождествлять его со всей системой оказания финансовой помощи регионам. Тот факт, что сегодня три четверти регионов получают трансферты, – это в значительной степени результат нерационального распределения доходных источников, которое не соответствует распределению властных бюджетных полномочий.

Необходимо отработать единые подходы к организации всех видов финансовой помощи и в максимальной степени реализовать потенциал их целенаправленного воздействия на экономику региона.

Это позволит изменить методологию бюджетного выравнивания, понимаемого как совокупность выделяемых регионам с федерального уровня средств, с целью соблюдения определенных стандартов в предоставлении и потреблении государственных услуг на всей территории страны. Соответственно, совершенствование механизмов бюджетного выравнивания посредством оказания финансовой помощи регионам необходимо проводить в целях повышения заинтересованности органов государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов.

Сложившаяся в РФ система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов РФ практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами. Более 80% налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов.

Установленные федеральным законодательством крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления позволяют перекладывать политическую и финансовую ответственность за сбалансирование территориальных бюджетов и состояние социальной сферы на федеральный центр.

Бюджеты субъектов РФ и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования (так называемые нефинансируемые федеральные мандаты). Требования Бюджетного кодекса РФ по возмещению дополнительных расходов территориальных бюджетов не выполняются, широкое распространение получили судебные иски к органам власти субъектов и местного самоуправления с последующим списанием средств с бюджетных счетов по исполнительным листам.

В результате органы власти субъектов РФ и особенно местного самоуправления не имеют возможности обеспечить сбалансированность своих бюджетов и вынуждены проводить политику выборочного или частичного исполнения возложенных на них обязательств, накапливая (в том числе за счет заимствований) безнадежную задолженность. В таких условиях полностью отсутствуют стимулы к проведению ответственной бюджетной политики, повышению прозрачности и объективности бюджетной отчетности, качества бюджетных услуг, эффективному управлению расходами, разработке и реализации программ реформирования бюджетной сферы, привлечению инвестиций в общественную инфраструктуру.

Недостатки системы межбюджетных отношений являются одной из причин низких темпов жилищно-коммунальной реформы. Муниципальные образования, от которых в основном зависит ее проведение, не заинтересованы в переходе к новой системе оплаты жилищно-коммунальных услуг, поскольку сокращение бюджетных расходов с высокой вероятностью будет изъято в вышестоящие бюджеты, тогда как возможный на первом этапе рост социальной напряженности в основном ляжет на плечи органов власти местного самоуправления. Крайне негативный фон для проведения реформы жилищно-коммунального хозяйства создают нефинансируемые федеральные мандаты, прежде всего многочисленные льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг.

Другой проблемой бюджетного федерализма в РФ на современном этапе являются часто встречающиеся на практике нарушения принципа равенства бюджетных прав субъектов РФ, а также муниципальных образований. Это и подписание различных двусторонних соглашений по вопросам межбюджетных отношений, и применение для отдельных субъектов РФ и муниципальных образований особого порядка формирования доходов, финансирования на их территории расходов из вышестоящих бюджетов и предоставление финансовой помощи. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему перечисляется в бюджеты РФ и местные бюджеты без четко установленных критериев и процедур, что приводит к ослаблению финансовой дисциплины и снижению прозрачности межбюджетных отношений.

Для устранения всех недостатков межбюджетных отношений Правительству РФ необходимо совершенствование Программы развития бюджетного федерализма в РФ на последующие годы. В качестве ее основных задач были названы следующие:

- упорядочение бюджетного устройства субъектов РФ (законодательное закрепление особенностей организации местного самоуправления в муниципальных образованиях разных типов, установление общих принципов и порядка наделения их бюджетными полномочиями);
- четкое разграничение расходных полномочий и сокращение нефинансируемых мандатов;
- четкое и стабильное разграничение налоговых полномочий за бюджетами разных уровней, повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, законодательное закрепление налогов за региональными и местными бюджетами на постоянной основе;
- формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов, четкое закрепление в законе процедур и методик бюджетного выравнивания.

Многие из данных задач были реализованы в Федеральном законе от 20 августа 2004 г. №120-ФЗ о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс РФ. Так, из ст. 10 кодекса исключено указание на наличие трех уровней бюджетной системы РФ и предусматривается разделение местных бюджетов на бюджеты двух уровней – бюджеты муниципальных районов (бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) и бюджеты городских и сельских поселений.

В 2007 г. были внесены довольно важные поправки в Бюджетный кодекс РФ, связанные с финансовыми основами местного самоуправления. Поправки касаются:

- во-первых, замены дотаций муниципальным образованиям из фондов финансовой поддержки полностью или частично дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов.

- во-вторых, так называемых отрицательных трансфертов. Речь идет о субвенциях благополучных муниципальных образований региональным бюджетам (т.е. перечисление средств не из региональных бюджетов в местные, а наоборот, из местных в региональные). По действовавшей редакции Бюджетного кодекса РФ такие отрицательные трансферты возможны были только в том случае, если отношение уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования к среднему по муниципальным образованиям составляет по крайней мере два раза.

В результате принятых поправок этот коэффициент был снижен с 2 до 1,3 раза. Таким образом, внесенные в Бюджетный кодекс РФ изменения были направлены на создание условий для более масштабной поддержки проблемных муниципалитетов. Реакция на подобное предложение не может быть однозначной, поскольку в РФ, увы, никто не может дать однозначный ответ о приемлемых и целесообразных масштабах выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. Поэтому, с одной стороны, поправка ущемляет права более обеспеченных муниципальных образований, с другой стороны, позволит укрепить финансовую базу проблемных муниципальных образований.

ВЫВОДЫ

Таким образом, как видно из всего сказанного, за прошедший год в межбюджетные отношения были внесены довольно многочисленные коррективы, однако это именно коррективы, а не принципиальные изменения сложившейся системы.

Стало ясно, что необходимы кардинальные изменения в структуре межбюджетных отношений, поэтому логическим продолжением Программы развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. должна стать новая Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ на последующие годы.

Целью Концепции является повышение эффективности деятельности органов государственной власти РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, повышение качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы, направленное на наиболее полное удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учетом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

Основными задачами Концепции должны являться:

- укрепление финансовой самостоятельности субъектов РФ;
- создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;
- создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;
- содействие субъектам РФ в реализации реформы местного самоуправления;
- оказание методологической и консультационной помощи субъектам РФ в целях повышения эффективности и качества управления региональными и муниципальными финансами;
- повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов.

В заключительном положении Концепции сказано: реализация предлагаемых мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна обеспечить завершение в целом процесса системного реформирования межбюджетных отношений в РФ, создание эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти в Российской Федерации, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов. Остается только надеяться, что данный комплекс мер окажется достаточным в условиях международного финансового кризиса, чтобы межбюджетные отношения в РФ вышли на качественно новый уровень.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Текст] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. – М. : Омега-Л, 2007.
2. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 4 июля 2003 г. №95-ФЗ (ред. от 29 дек. 2004 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О федеральном бюджете на 2005 г. [Электронный ресурс] : федер. закон от 23 дек. 2005 г. №186-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. №131-ФЗ (ред. от 21 июля 2005 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 авг. 2001 г. №584 (ред. от 6 февр. 2004 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О распределении дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 22 нояб. 2004 г. №670. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Бирюков А.Г. К вопросу о назначении и результатах распределения средств Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации [Текст] / А.Г. Бирюков // Финансы. – 2004. – №11. – С. 8-12.
8. Гришин В.И. Региональная экономическая политика и межбюджетные отношения [Текст] / В.И. Гришин // Финансы. – 2005. – №4. – С. 50-55.
9. Годин А.М. Бюджетная система Российской Федерации [Текст] : учеб. / А.М. Годин, Н.С. Максимова, И.В. Подпорина. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Дашков и К, 2006. – 568 с.
10. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения: направления совершенствования [Текст] / А.Г. Силуанов // Финансы. – 2004. – №6. – С. 3-6.

Ключевые слова

Региональная бюджетная система; анализ доходов и расходов; консолидированный бюджет; механизмы; вертикальное и горизонтальное выравнивание.

Николаев Александр Александрович

РЕЦЕНЗИЯ

В современных условия становления рыночных отношений российской экономики проблеме инвестиционной политике придается важное внимание, как со стороны органов государственного управления, так и в работах известных российских экономистов. Это и определило актуальность данной статьи.

В работе проведен системный анализ инвестиционного климата и инвестиционной политики, реализуемой государственными органами управления в Дальневосточном регионе, Хабаровском крае. Предложены новые направления инвестиционной политики, которые предусматривают комплексную систему «гибкого» поощрения иностранных инвестиций, предоставление государственных гарантий, мер бюджетного и финансового стимулирования и т.д. комплекс стимулов по реализации инвестиционных проектов, различные мероприятия по поощрению промышленного экспорта и др.

В работе также проанализирована динамика поступления иностранных инвестиций в рассмотренном регионе. Предложен методологический механизм оценки инвестиционной привлекательности данного региона России, включающий две основные характеристики: инвестиционные потенциал и инвестиционные риски.

В результате анализа обосновано, что Дальневосточный регион и Хабаровский край обладают достаточной инвестиционной привлекательностью для инвесторов.

Статья Николаева А.А. актуальна, имеет научно-практическую значимость и рекомендуется к публикации в периодической литературе.

Морозко Н.И., д.э.н., профессор кафедры «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Минфина РФ

1.5. FUNCTIONING OF THE REGIONAL BUDGET SYSTEM: THE CONDITION AND THE DEVELOPMENT DIRECTION

A.A. Nikolaev, Graduate Student of the Faculty «Finance and Credit»

All-Russian State Tax Academy Minfin Russia

Problems of functioning of regional budgetary system are stated шп article. The analysis of incomes and expenses of the consolidated budget of Moscow Region in 2004-2007 is carried out. The mechanisms of horizontal and vertical budgetary alignment promoting increase of efficiency of interbudgetary relations are offered. The given mechanism promotes development of budgetary federalism of the Russian Federation.

Literature

1. The budgetary code of the Russian Federation, Publishing house 1.01.2008, Omega-l, ' 07 г.
2. The federal law «About the general principles of the organisation of local government in the Russian Federation» from 06.10.2003 №131 – FL (ed. From 21.07.2005.)
3. The federal law «About modification and additions in the Federal law« About the general principles of the organisation legislative (representative) and executive powers of the government of subjects of the Russian Federation »from 04.07.2003 № 95-FL (Ed. From 29.12.2004)
4. The federal law on the Federal budget on 2005.
5. The decision №670 from 22.11.2004« About distribution of grants from Federal fund of financial support of subjects of the Russian Federation »
6. The decision №584 from 15.08.2001« About the program of development of budgetary federalism in the Russian Federation for the period to 2005 (ed. From 06.02.2004)
7. A.G. Birukov. «To a question on appointment and results of distribution of means of federal fund of financial support of subjects of the Russian Federation» // the Finance № 11. 2004 – 8-12 p.
8. V.I. Grishin. «Regional economic policy and interbudgetary relations» // The Finance. – № 4. 2005 – 50-55 p.
9. A.M. Godin. Budgetary system of the Russian Federation: studies. A.M.time, N.S. Maksimova, I.V. Podporina.-2 edition, cor. And dop. th.: Dashkov and To, 2006. – 568 p
10. A.G. Siluanov. «Interbudgetary relations: perfection directions» // The Finance. – №6. 2004 – 3-br.

Keywords

Regional budgetary system; the analysis of incomes and the expenses; the consolidated budget; mechanisms; vertical and horizontal alignment.