

10.13. НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой
«Финансы и кредит»

Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов РФ

Статья посвящена вопросам развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. Рассматриваются направления усиления финансовой самостоятельности региональных бюджетов. Исследуются пути совершенствования налоговой системы для обеспечения прироста собственных источников формирования доходов региональных бюджетов.

Процесс построения бюджетной системы Российской Федерации, который осуществляется с 1990-го г. и продолжается до настоящего времени, направлен на создание финансовых условий исполнения функций органов власти различного уровня через соответствующие бюджеты для обеспечения формирования модели долгосрочного, устойчивого и стабильного экономического развития государства и регионов. Поэтому одной из ключевых целей этого процесса является создание бюджетной системы РФ, адекватно отражающей потребности в формировании государственных и муниципальных финансовых ресурсов через бюджеты соответствующего уровня.

Развитие этого процесса осуществляется в сложных экономических условиях, которые диктуются внешними и внутренними вызовами. Среди них можно отметить мировой финансовый кризис, последствия которого в условиях глобализации затрагивают все страны, нестабильное экономическое развитие современной России, имеющиеся диспропорции в формировании федерального и региональных бюджетов, недостаточно продуманная финансовая политика в части построения межбюджетных взаимоотношений между федеральным центром и субъектами РФ.

Следует отметить, что за прошедшие годы разработан ряд документов, касающихся развития межбюджетных отношений в современной РФ. Основными из которых являются:

- Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг. [1];
- Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. [2];
- Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 гг. [3].

В настоящее время дальнейшее реформирование системы межбюджетных отношений осуществляется в соответствии с Концепцией межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г. [4].

Следует отметить, что через политику формирования межбюджетных отношений должно происходить не только бюджетное выравнивание, но и создаваться условия для развития регионов, тем самым, для обеспечения принципа самостоятельности бюджетов и роста конкурентоспособности регионов РФ.

Российские регионы в настоящее время фактически лишены возможности самостоятельно формировать свои бюджеты, так как значительная часть их доходов формируется через реализацию трансфертной полити-

ки, установление налоговых ставок и нормативов распределения федеральных налогов. В этих условиях регионам очень сложно стать конкурентоспособными.

Конкурентоспособность региона, основываясь на положениях теории американского экономиста Портера, зависит от совокупности факторов, основными из которых являются:

- конкурентоспособность на рынке труда (наличие человеческого капитала, обеспечивающего конкурентное преимущество региона);
- конкурентоспособность на рынке товаров, обеспечиваемая эффективным управлением производственно-хозяйственным механизмом региона;
- конкурентоспособность на рынке капитала, обеспечивающая его инвестиционную привлекательность.

Перечисленные факторы составляют материальную основу конкурентоспособности регионов.

Достижение общих целей успешного экономического развития на уровне регионов и достижение конкурентоспособности возможно только на основе согласования интересов территорий в единой системе межбюджетных отношений.

Отлаженная система межбюджетных отношений позволяет устранить кризисные явления в региональных и финансах, увеличить собираемость налогов, снизить дефицитность бюджетов.

В качестве основных итогов процесса становления системы межбюджетных отношений в современной РФ можно выделить следующие:

- разграничение расходных обязательств разных уровней власти, что в значительной мере повысило эффективность бюджетного планирования и бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы;
- создание методической базы для определения дотаций, которые предназначены для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности. Методики постоянно дорабатываются с позиций адаптации к реальной финансовой ситуации в регионах, повышения объективности расчета бюджетной обеспеченности субъектов РФ и стимулирования их к наращению показателя индекса налогового потенциала, применяемого для определения необходимого размера дотаций, что в том числе должно обеспечивать рост конкурентоспособности.

Действующая в настоящее время методика предполагает выравнивание уровня расчетной бюджетной обеспеченности в два этапа:

- на первом этапе происходит первичное выравнивание по критериям соответствия уровня бюджетной обеспеченности определенного региона усредненному ее значению по субъектам РФ;
- на втором – производится распределение дополнительных дотаций, которые выполняют стимулирующую роль в активизации процессов сокращения кредиторской задолженности и увеличения поступления доходов в бюджет каждого субъекта РФ.

Но следует отметить, что, несмотря на положительные стороны действующего методического аппарата определения объема дотаций, направленного на достижение сбалансированности бюджетов он привел к тому, что самостоятельность бюджетов, являющаяся одним из принципов бюджетной системы РФ, фактически продекларирована только на уровне нормативных документов. Бюджеты не имеют в большинстве своем собственных источников формирования доходов, которые бы обеспечивали исполнение в полном объеме возложенных на соответствующие органы власти расходных обязательств, достигая сбалансированности за счет разных форм межбюджетных трансфертов. При

этом если субсидии и субвенции носят целевой характер, и субфедеральные органы власти фактически полностью трансфертные функции при их потреблении, то дотации призваны восполнять недостаток средств бюджета для функционирования органов власти соответствующего уровня и обеспечения интересов граждан в предоставлении социально значимых общественных благ.

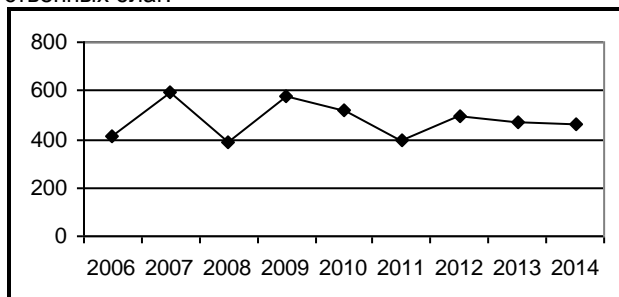


Рис. 1. Динамика дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований в 2006-2014 гг., млрд. руб.¹

Рассмотрение динамики дотаций с учетом плановых показателей, отраженных в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2012 г. и плановый период 2013 и 2014 гг.» от 30 ноября 2011 г. №371-ФЗ (ред. от 28 июля 2012 г.), позволяет сделать вывод, что планируется рост объема дотаций в 2012-2014 гг. по сравнению с 2011 г. на 18%, 19% и 17%. Предоставление дотаций, с одной стороны необходимо для создания условий равного доступа для населения регионов РФ к социально значимым общественным благам в условиях существенной финансово-экономической и социальной их дифференциации. Но с другой – предоставление дотаций позволяет региональным органам власти занимать устойчивую консервативную позицию по поводу нахождения точек роста и формирования экономического потенциала территории.

Следует также отметить, что межбюджетные трансферты занимают очень весомое место в расходах федерального бюджета и сравнимы по своим объемам с такими статьями как образование, здравоохранение, а в некоторые годы даже превышали их. В табл. 1 представлена динамика межбюджетных трансфертов по отношению к общим расходам федерального бюджета.

Таблица 1

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ В ОБЩЕМ ОБЪЕМЕ РАСХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Годы	Общий объем расходов, млрд. руб.	Межбюджетные трансферты без учета ГВФ, млрд. руб.	Доля межбюджетных трансфертов в расходах, %	Объемы дотаций, млрд. руб.	Доля дотаций в расходах, %
2006	4284,8	584,6	13,6	414,4	9,6
2007	5986	856,2	14,3	592,6	9,8
2008	6729,7	1094,7	16,2	390,4	5,8
2009	8686,2	1480,2	17,04	578,3	6,6
2010	9054,6	1378,3	15,2	522,7	5,7
2011	9650,9	-	-	563,5	5,8
2012	12656,4	-	-	498	3,9

Представленные в табл. 1 данные дают характеристику наличию устойчивого вектора в развитии процесса

финансирования региональных бюджетов за счет финансовой помощи, направляемой из федерального центра. При складывающейся тенденции уменьшения доли дотаций в общем объеме расходов федерального бюджета, доля межбюджетных трансфертов остается практически стабильной за рассматриваемый период и это свидетельствует о существенных объемах субсидий и дотаций, передаваемых в бюджеты субъектов РФ на выполнение расходных обязательств федеральных органов власти.

Таким образом, можно сделать вывод, что перераспределительная система финансовой помощи в состоянии лишь частично сглаживать различия в развитии территорий, но не способствует повышению их самостоятельности и созданию экономической основы решения ключевых проблем определенного региона, повышению его конкурентоспособности. Политика современного государства направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов, являющегося одним из целевых ориентиров социально-экономического развития РФ в соответствии с Бюджетной стратегией на период до 2023 г. [5], требует синхронизации деятельности властей по:

- стимулированию экономического развития путем создания новых центров экономического роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;
- координации инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса в регионах с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений, в том числе демографических;
- сокращению дифференциации по уровню и качеству жизни населения в регионах с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики.

Со стороны государства необходимо создавать условия для повышения конкурентоспособности и кредитоспособности регионов с целью избежать угрозы снижения их финансового благополучия. Для этого, в первую очередь, необходимо повысить региональную обеспеченность собственными ресурсами, увеличив мотивацию региональных органов власти укреплять собственные источники доходов. Так, к основным администрируемым Федеральной налоговой службой РФ (ФНС РФ) налоговым доходам относят:

- налог на добавленную стоимость (НДС) (100% – в федеральный бюджет, ФБ);
- акцизы, налог на прибыль, налоги на имущество (100% – в региональный бюджет, РБ);
- транспортный налог (100% – РБ);
- земельный налог (100% – РБ);
- налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ).

В связи с этим предлагается рассмотреть вопрос о передаче налоговых поступлений от определенного налога на региональный уровень бюджетной системы или закреплении более высокого норматива его отчисления. Такой подход будет являться эффективным, так как у региональных властей при получении в распоряжение именно налоговых поступлений, а не трансфертов появится действенный стимул наращивания собственных источников налоговых доходов за счет стимулирования расширения налоговой базы его исчисления, формирования комплекса мер, направленных на минимизацию недоимки по его взиманию, что позволит создать более

¹ Рассчитано автором по [6, 7].

рациональные условия для повышения самостоятельности региональных бюджетов, а также достижения их естественной сбалансированности, а не сбалансированности за счет регулирующих трансфертов федерального центра, к которым и можно отнести дотации.

Возможны два варианта обеспечения самостоятельности бюджетов без нарушения сбалансированности бюджетов разных уровней, достигнутой в настоящий момент. При этом выпадающие доходы федерального бюджета можно компенсировать снижением на эту же сумму объема межбюджетных трансфертов.

Первый вариант предполагает передачу налогов на субфедеральный уровень (табл. 2).

Таблица 2

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ С УЧЕТОМ ВЫПАДАЮЩИХ ДОХОДОВ

Млрд. руб.

Показатели	Январь-август 2012, факт	Прогноз ² 2012г.
Налог на прибыль	271,4	388,1
Остальные налоги (за исключением основных администрируемых ФНС РФ налогов) ³	145,3	150,1
Итого, выпадающие доходы	416,7	538,2
Межбюджетные трансферты (дотации), по ФЗ	-	498,0
Межбюджетные трансферты с учетом выпадающих доходов	-	40,2

Таблица 3

ОБЪЕМЫ ДОХОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ПО НДС НА ТОВАРЫ (РАБОТЫ, УСЛУГИ), РЕАЛИЗУЕМЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДОТАЦИЙ НА ВЫРАВНИВАНИЕ УРОВНЯ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ, 2006-2012 гг.⁴

Млрд. руб.

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (первое полугодие)
Межбюджетные трансферты без учета трансфертов ГВФ	584,6	856,2	1094,7	1 480,2	1378,3	.. ⁵	.. ⁵
Дотации на выравнивание	414,4	592,6	390,4	578,3	522,7	563,5	498,0
НДС на товары (работы, услуги) реализуемые на территории РФ	924,2	1 390,4	988,6	1 176,6	1 442,6	1 753,2	1 134,0
Доля трансфертов в НДС, %	63,2	61,5	110,7	125,8	95,5	.. ⁵	.. ⁵
Доля дотаций в НДС, %	44,8	42,6	39,4	49,1	36,2	37,1	43,9

Второй вариант. Среди федеральных налогов, которые целесообразно было бы рассматривать в качестве потенциально региональных, выделяется налог на добавленную стоимость. Данный налог является бюджетообразующим, вследствие чего его передача на субфедеральный уровень способна существенно изменить структуру доходов региональных бюджетов. Заметим, что ранее уже существовала практика распределения данного налога по уровням бюджетной системы, и в настоящее время следует рассмотреть вариант возврата к ней. О целесообразности такого подхода к реформированию межбюджетных отношений и бюджетной системы в целом свидетельствуют данные (табл. 3), из которых становится очевидным, что объемы дотаций, направляемых на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности практически соответствуют 40%-ной доле налоговых доходов федерального бюджета, представленных поступлениями от НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ. Такой вывод сделан на основе расчета средневзвешенной величины доли дотаций в поступлениях в федеральный бюджет РФ от НДС на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, которая составила за период исследования 41,27%.

Таким образом, установление норматива отчисления от федеральных налогов или их передача на уровень региональных бюджетов позволили бы:

- обеспечить прозрачность движения денежных потоков в системе межбюджетных отношений, т.к. налоговые механизмы являются более прозрачными по сравнению с трансфертными;
- создать стимулы для региональных органов власти к укреплению и развитию собственных источников формирования доходов бюджетов как условия повышения конкурентоспособности региона;
- упростить механизм межбюджетного регулирования РФ;
- продолжить процесс децентрализации бюджетной системы РФ;
- повысить качество долгосрочного бюджетного планирования в РФ.

Ишина Ирина Валериевна

² Прогноз автором сделан с учетом тенденций 2011 г.

³ К основным администрируемым ФНС РФ налогам относят: НДС, акцизы, налог на прибыль, налоги на имущество, транспортный налог, земельный налог, НДСПИ.

⁴ Рассчитано автором по [6, 7].

⁵ В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2011 г. и на 2012-2013 плановые периоды» данные об общем объеме межбюджетных трансфертов отсутствуют.

Литература

1. Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг. [Электронный ресурс] : одобр. постановлением Правительства РФ от 30 июля 1998 г. №862. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г. [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15 авг. 2001 г. №584. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 гг. [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 3 апр. 2006 г. №467-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г. [Электронный ресурс] : утв. распоряжением Правительства РФ от 8 авг. 2009 г. №1123-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Бюджетная стратегия на период до 2023 г. [Электронный ресурс] : проект. Режим доступа: <http://www.minfin.ru>.
6. Казначейство России [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.
7. Федеральная служба государственной статистики РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. Режим доступа: <http://www.gks.ru>.

Ключевые слова

Бюджетная система; межбюджетные отношения; дотации; субсидии, субвенции; уровень бюджетной обеспеченности; налоги; нормативы отчисления от налогов; конкурентоспособность региона; устойчивое развитие региона.

РЕЦЕНЗИЯ

В современной российской экономике существует целый ряд проблем и нерешенных вопросов, которые существенно затрудняют позиционирование нашей страны в качестве одной из ведущих мировых держав. Среди одной из значимых проблем является существенная дифференциация экономического пространства Российской Федерации, которая требует реализации государственных мер по сглаживанию и выравниванию финансово-экономического потенциала ряда субъектов РФ.

В этой связи поднятые в статье вопросы имеют актуальность, и их решение будет способствовать развитию положительной практики формирования межбюджетных отношений.

Автором последовательно изучен и проанализирован спектр направлений по усилению финансовой самостоятельности субъектов РФ и на этой основе сформулированы конкретные меры по совершенствованию межбюджетного механизма выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов и распределения налоговых доходов по уровням бюджетной системы.

Статья имеет ряд новых научных положений и практическую значимость и может быть рекомендована к публикации.

Кирина Л.С., д.э.н., профессор, зав. кафедрой налогов и налогообложения Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ