

## 1.2. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коновалова Т.А., аспирант кафедры «Финансы»

Финансовый университет при Правительстве РФ

Целью данной статьи является выявление недостатков существующей системы межбюджетных отношений в Российской Федерации и разработка предложений по их устранению, а также разработка предложений по совершенствованию системы межбюджетных отношений в РФ.

Межбюджетные отношения имеют важное экономическое, политическое и социальное значение для успешного развития федеративного устройства. Не случайно в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013-2015 гг.» проблемам межбюджетных отношений уделено специальное внимание в связи с тем, что существующая система межбюджетных отношений нуждается в глубоких преобразованиях [2]. Определим некоторые из них.

I. В современной теории отсутствует четкое понимание сути и значения термина «межбюджетные отношения» все чаще приводит к его некорректному употреблению в случаях, далеко отстоящих от реальных причин той или иной проблемы региона или муниципального образования.

Ст. 6 Бюджетного кодекса РФ определяет межбюджетные отношения как взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса [1].

На наш взгляд, межбюджетные отношения следует трактовать в их рассмотрении с точки зрения совокупности экономических отношений, с одной стороны, и с другой стороны системно организованных потоков по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов.

В этом смысле, в первую очередь рассмотрение межбюджетных отношений как совокупности экономических отношений – это денежные распределения, возникающие между органами власти различных уровней. Они обусловлены реализацией на всей территории РФ, установленных Конституцией РФ социальных гарантий, необходимостью максимально эффективного обеспечения равных возможностей, финансирование которых должно осуществляться за счет бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов с учетом географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей территорий.

Таким образом, под межбюджетными отношениями следует понимать отношения между публично-правовыми образованиями по разграничению расходных полномочий и расходных обязательств между публично-правовыми образованиями, а также обеспечению соответствующими доходными источниками на основе разграничения, распределения и перераспределения доходов.

II. В экономической литературе существуют различные взгляды на ретроспективу развития межбюджет-

ных отношений и систему межбюджетных трансфертов в РФ. Однако этот вопрос требует детального рассмотрения с целью более глубокого и полного понимания становления и развития межбюджетных отношений и системы межбюджетных трансфертов. В связи с чем, мы предлагаем выделять семь этапов становления межбюджетных отношений в РФ (табл. 1).

Таблица 1<sup>1</sup>

### ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РФ

Этап	Годы	Название
I	1991-1993	Этап децентрализации
II	1994-1998	Этап выравнивания
III	1999-2001	Этап разграничения предметов ведения
IV	2001-2006	Этап упорядочения бюджетного устройства субъектов РФ и формирования двух уровней местных бюджетов
V	2006-2007	Этап повышения качества управления финансами
VI	2008-2009	Кризисный этап
VII	2010-наст. время	Современный этап

Первый этап (с 1991 по 1993 гг.) характеризовался появлением определенной децентрализации в межбюджетных отношениях. На этом этапе происходил процесс передачи ряда расходных полномочий, выполнявшихся ранее на верхнем уровне государственной власти, органам власти нижестоящего территориального уровня, однако без передачи в достаточной степени доходных источников.

В конце 1991 г. были приняты законы «Об основах налоговой системы в РФ» и «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», которые заложили фундамент многоуровневой бюджетной системы и обеспечили резкое расширение налогово-бюджетной автономии региональных и местных органов власти [4].

На втором этапе (с 1994 по 1998 гг.) проведена первая системная реформа межбюджетных отношений. Образовался в составе федерального бюджета Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределяются между субъектами РФ согласно специальным критериям и формулам, введены единые нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов, в том числе по налогу на добавленную стоимость.

В 1996 г. утверждены на ближайшие три года пропорции разделения федеральных налогов между центром и регионами. Второй этап характеризуется созданием нормативной базы для введения региональными и местными властями собственных налогов и субъектам федерации. Было предоставлено право самостоятельно устанавливать ставку налога на прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты.

Также был принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» от 29 сентября 1997 г., который закрепил основные права местных органов власти в сфере бюджетно-налоговых полномочий и дало начало реорганизации местных финансов.

На третьем этапе (с 1999 по 2001 гг.) были уточнены и упорядочены перечни федеральных, региональных и

<sup>1</sup> Таблица составлена автором.

местных налогов, стали отрабатываться механизмы сбора налоговых платежей по месту деятельности предприятий – налогоплательщиков и месту жительства граждан, что в значительной мере способствовало укреплению налогового потенциала.

Четвертый этап (с августа 2001 по 2006 г.). Постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 г. одобрена «О Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 г.», цель которой состоит в формировании и развитии бюджетного устройства, позволяющего проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную бюджетно-налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней [4]. Это послужило созданию долгосрочных стимулов для региональных и местных органов власти по эффективному управлению общественными финансами.

Пятый этап (с 2006 по 2007 г.). Важным шагом в повышении эффективности управления государственными и муниципальными финансами было принятие Правительством РФ распоряжения от 3 апреля 2006 г. №467-р Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами на 2006-2008 гг., целью которой было повышение эффективности деятельности органов государственной власти всех уровней по реализации полномочий, а также качества управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы.

В 2007 г. у субъектов РФ и муниципальных образований появляется возможность формирования и утверждения своих бюджетов на трехлетний период.

Шестой этап (с 2008 по 2009 г.) характеризуется кризисной ситуацией в экономике, которая негативным образом сказалась на поступлении доходных источников в бюджеты регионов и муниципалитетов, что требовало новых подходов к организации и осуществлению бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Распоряжением Правительства РФ от 8 августа 2009 г. №1123-р утверждена Концепция эффективности межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях до 2013 г., реализация которой осуществляется в условиях кризисной ситуации в экономике, негативным образом сказывающейся на поступлении доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Седьмой этап (с 2010 г. по настоящее время). За последнее десятилетие в РФ произошли принципиальные изменения финансовых взаимоотношений бюджетов различных уровней на основе принципов бюджетного федерализма, повышения бюджетной дисциплины, прозрачности и стабильности распределения финансовых ресурсов.

Вместе с тем, реализация в полной мере нового бюджетного законодательства требует методологической и финансовой поддержки системы разграничения полномочий, принятия мер по осуществлению реформы бюджетной системы не только на федеральном, но и на территориальном уровнях.

В ряде субъектов РФ остается низким качество управления бюджетным процессом, свидетельством чего являются высокий по сравнению со среднероссийским уровнем уровень просроченной кредиторской

задолженности по отношению к их собственным доходам, низкое качество финансового планирования, а также недостаточное исполнение современных процедур и методов управления бюджетным процессом в каждой из фаз бюджетного цикла.

Предусматривается установить право предоставления бюджетных кредитов как между органами государственной власти субъектов РФ, так и органами местного самоуправления, а также наделить органы местного самоуправления правом оказывать поддержку субъектам РФ в форме бюджетных кредитов, что положительно скажется на финансовом обеспечении расходных обязательств отдельных субъектов РФ.

III. Существующая методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, утвержденная постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. №670, имеет ряд недостатков, требующих совершенствования [3].

1. При расчете налогового потенциала субъекта РФ по видам налогов используется прогноз поступления доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по отдельным видам налогов на очередной финансовый год. Если налоговая база по всем налогам распределена равномерно между регионами, такой подход представляется оправданным. Однако в случае налога на добычу природных ископаемых, налога на прибыль и некоторых акцизов очевидно, что значительная доля налоговой базы сосредоточена в небольшом числе субъектов Федерации, и прогноз поступлений по ним является крайне значимым для данных субъектов при распределении дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов. Кроме того, может значительно отличаться структура налоговых доходов в различных субъектах РФ, получающих выравнивающие дотации. В результате у отдельных субъектов Федерации и у федерального центра может возникнуть стремление по-разному прогнозировать поступления от данных видов налогов. Во избежание дискриминации между регионами в части завышения их налогового потенциала из-за прогноза налоговых доходов предлагается использовать в формуле расчета налогового потенциала не прогнозные данные о поступлении доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ, а фактические данные за последний отчетный период. В результате расчет налогового потенциала субъекта РФ будет производиться по формуле:

$$НП_i^j = ФД_i^j * [0,3 * (БН_i^{n-2j} / SumBu_i^{n-2j}) + 0,35 * (БН_i^{n-1j} / SumBu_i^{n-1j}) + 0,35 * (БН_i^{nj} / SumBu_i^{nj})],$$

где

$ФД_i^j$  – фактические данные за последний отчетный период о поступлениях доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ по  $j$ -му налогу на очередной финансовый год (по налогу на прибыль организаций, доходы физических лиц, имущество организаций, налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, по акцизам (раздельно по акцизам на алкогольную продукцию, спирт этиловый из пищевого сырья, вина, пиво, нефтепродукты), по налогу на добычу полезных ископаемых (раздельно по налогу на добычу общераспространен-

ных полезных ископаемых, природных алмазов и прочих полезных ископаемых);

$БН_i^{nj}, БН_i^{n-1j}, БН_i^{n-2j}$  – показатели, характеризующие налоговый потенциал субъекта РФ по видам налогов за два года до текущего года и на последнюю отчетную дату текущего года ( $n$  – текущий год);

0,3, 0,35, 0,35 – доля каждого периода, в котором производится расчет показателей, характеризующих налоговый потенциал субъекта РФ.

2. Налоговый потенциал по «прочим видам налогов» рассчитывается пропорционально сумме налоговых поступлений по налогу на прибыль, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций и налогам на совокупный доход. Однако целесообразно рассчитывать налоговый потенциал по «прочим видам налогов» пропорционально налоговому потенциалу по налогу на доходы физических лиц, поскольку он более равномерно распределен между регионами РФ, чем используемая в предлагаемой формуле распределения сумма четырех налогов, а платежи по этому налогу лучше коррелируют с платежами по «прочим налогам» [6].

В результате расчет налогового потенциала по «прочим видам налогов» производится по формуле:

$$НП_i^{проч} = \frac{НП_i^{ндфл}}{\sum НП_i^{ндфл}} * (ФД_i - ФД_i^{нп} - ФД_i^{ндфл} - ФД_i^{нио} - ФД_i^{нсд} - ФД_i^{акц} - ФД_i^{ндпи}),$$

где

$ФД_i$  – прогноз поступления налоговых доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ на очередной финансовый год;

$ФД_i^{нп}, ФД_i^{ндфл}, ФД_i^{нио}, ФД_i^{нсд}, ФД_i^{акц}, ФД_i^{ндпи}$  – фактические данные за последний отчетный период о поступлениях доходов в консолидированные бюджеты субъектов РФ на очередной финансовый год соответственно по налогу на прибыль организаций, налогу на доходы физических лиц, налогу на имущество организаций, налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, по акцизам и налогу на добычу полезных ископаемых.

3. Излишняя сложность в определении индекса бюджетных расходов.

- Во-первых, возможно упрощение способа расчета индекса бюджетных расходов, например, можно учитывать только различия в уровне потребительских цен в регионах, так как в настоящее время существует значительная корреляция между уровнем потребительских цен, уровнем заработной платы и уровнем цен на жилищно-коммунальные услуги в регионах РФ [5].
- Во-вторых, возможно, напротив, усиление акцента в выравнивании с доходов на расходные потребности. В этом случае методика расчета индекса бюджетных расходов должна стать более комплексной. Данное направление может быть реализовано в рамках развития стандартизации государственных и муниципальных услуг. Стандарты используются в качестве нижней планки выравнивания бюджетной обеспеченности регионов.

Также спорным является вопрос определения роли дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ в достижении сбалансированного регионального развития и сокращении уровня

дифференциации регионов. Их роль возрастает в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности регионов с целью выполнения обязательства государства по обеспечению предоставления на территории РФ государственных и муниципальных услуг, относящиеся к полномочиям субъектов РФ и муниципальных образований.

С целью сохранения стимулов для экономического роста и повышения собираемости налогов при определении налогового потенциала по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц, являющихся основными доходными источниками бюджетов субъектов РФ, производится пересчет налоговых баз с учетом среднероссийского темпа роста указанных доходов для субъектов РФ, у которых темпы роста баз налогообложения выше сложившихся в среднем по РФ.

Однако эффекты от использования механизмов стимулирования и выравнивания противоположны. Изначально определяются средние по РФ за соответствующий период темпы роста объема прибыли крупных и средний организаций и фонда начисленной заработной платы. Затем определяются регионы, по которым рост этих показателей превышает среднероссийский. После для таких субъектов РФ в расчет принимаются значения, полученные путем индексации прошлогодних данных на средний темп роста по РФ.

Как следствие, возникает следующее:

- занижается расчетный средний уровень базового показателя по РФ, так как полученные значения ниже фактических;
- некоторые субъекты РФ получают дополнительный объем дотации;
- некоторые субъекты РФ лишаются части дотации, так как их положение относительно среднероссийского уровня искусственно улучшается.

Достижению основной цели распределения дотаций Фонда финансовой поддержки регионов – обеспечить всем регионам сравнительно одинаковую возможность по предоставлению государственных (муниципальных) услуг – препятствует попытка достичь целей, изначально не присущих данному фонду:

- повысить финансовую дисциплину;
- избежать резких колебаний в уровне дотаций;
- стимулировать регионы к самостоятельному наращиванию налогового потенциала.

При всей важности этих дополнительных целей попытка решить их все вместе с помощью одного финансового инструмента может привести к тому, что ни одна из целей не будет достигнута, а процедура распределения дотаций из Фонда финансовой поддержки регионов станет более сложной и менее прозрачной.

На наш взгляд, дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ следует использовать только как выравнивающий механизм, а следовательно, это должно привести к исключению из формулы по определению налогового потенциала субъекта РФ пересчета налоговых баз с учетом среднероссийского темпа роста налоговых доходов для субъектов РФ, у которых темпы роста баз налогообложения выше сложившихся в среднем по РФ.

Реализация разработанных в исследовании предложений по совершенствованию межбюджетных отношений в субъектах РФ позволит упорядочить нормативно-правовую базу, в том числе в части методического обеспечения и уточнения понятийного аппарата межбюджет-

ных отношений, укрепить доходную базу субъектов РФ, повысить ответственность органов государственной власти за социально-экономическое развитие регионов и в перспективе сформировать запас их финансовой прочности. Предложения направлены, главным образом, на более эффективное использование существующих механизмов и инструментов в рамках межбюджетных отношений без проведения коренной ломки существующей системы и создания дополнительных органов управления.

### Литература

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс] : от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О бюджетной политике в 2013-2015 годах [Электронный ресурс] : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28 июня 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 22 нояб. 2004 г. №670. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Сборник законодательных актов РФ. 1991. Вып. IV ; №46. с. 1543.
5. Министерство финансов РФ [Электронный ресурс] : официальный сайт. URL: <http://www.minfin.ru>.
6. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] : официальный сайт. URL: <http://www.gks.ru>.

### Ключевые слова

Межбюджетные отношения; межбюджетные трансферты; выравнивание бюджетной обеспеченности; налоговый потенциал; индекс бюджетных расходов; стимулирование; социально-экономическое развитие.

*Коновалова Татьяна Александровна*

### РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность статьи Коноваловой Т.А. «Направления совершенствования системы межбюджетных отношений в Российской Федерации» определяется отсутствием единого представления о сущности межбюджетных отношений, адекватного развитию и требованиям субъектов Российской Федерации механизма предоставления межбюджетных трансфертов.

Статья имеет исследовательский характер, выражающийся в том, что автор проанализировал ретроспективу развития системы межбюджетных отношений в РФ, уточнил и выявил недостатки методики распределения дотаций на выравнивание бюджетов субъектов РФ.

Статья написана хорошим литературным языком.

Название статьи соответствует ее содержанию.

Изложение статьи и выводы хорошо аргументированы, имеются ссылки на использованную литературу и другие информационные источники.

В статье рассматриваются: понятийный аппарат, ретроспектива развития системы межбюджетных отношений в РФ, а также методика распределения дотаций на выравнивание бюджетов субъектов РФ.

Статья представляет интерес для специалистов в области финансов.

Результаты, полученные автором статьи, имеют важное значение для науки и практики в сфере межбюджетных отношений.

*Екатериновская М.А., к.э.н., доцент кафедры стратегического планирования и экономической политики Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова*