

1.4. НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Мурая Д.В., магистр кафедры «Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

В работе проведено последовательное рассмотрение вопросов связанных с развитием устойчивого финансового функционирования различных территориальных образований Российской Федерации. Показана специфика федеративного устройства РФ, влияющая на формирование межбюджетных отношений и бюджетного потенциала субъектов. Рассмотрены проблемы, связанные с выравнивающим эффектом достижения бюджетами разного уровня сбалансированности и финансовыми возможностями предоставления государственных услуг, делегированных на конкретный уровень бюджета.

Конституционное устройство федераций предполагает взаимоотношения бюджетов различных уровней на принципах федерализма. В научных исследованиях эти специфические отношения, как правило, обозначаются термином «бюджетный федерализм». Впервые этот термин введен американскими учеными, понимающими под ним автономное функционирование бюджетов различных уровней управления, межбюджетные отношения, основанные на четко сформулированных нормах и правилах.

Построение межбюджетных отношений в федеративном государстве начинается с разделения расходов между уровнями управления, затем разделяются доходы бюджета между уровнями бюджетной системы и только на заключительном этапе формируется система трансфертов. Соответственно, чем больше объем перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы, тем менее она сбалансирована.

В связи с этим, представляется целесообразным системно и комплексно рассматривать проблему обеспечения сбалансированности межбюджетных отношений. И соответственно понимать сбалансированность не только с точки зрения достижения равенства между доходами и расходами во всех уровнях бюджетной системы государства, но и с позиций разделения расходов и доходных источников между этими уровнями управления.

На практике является трудно достижимым обеспечение территориями минимального уровня бюджетной обеспеченности в связи с недостаточностью мобилизованных ресурсов бюджетной системы страны. При этом важно отметить, что минимальная бюджетная обеспеченность рассчитывается по доходной части бюджета и, как правило, не учитывает обоснованность бюджетных расходов. В этой связи приобретает важность установления перечня бюджетных услуг, которые могут быть предоставлены на соответствующем уровне управления каждой конкретной территории. И на основании этого перечня услуг рассчитывать потребность в денежных средствах для их финансирования. При условии недостатка денежных средств возникает потребность в пересмотре перечня услуг вплоть до отмены некоторых из них и только в случае невозможности отменить законодательно гарантированную

услугу прибегать к предоставлению трансфертов для ее финансирования. Формирование такого механизма соответствует теории сбалансированности межбюджетных отношений.

Вместе с тем, выравнивающий эффект при распределении средств финансовой помощи должен быть дополнен инструментами стимулирующего характера, направленными на обеспечение социально-экономического развития территории.

Для оценки эффективности межбюджетных отношений используются показатели, оценивающие сбалансированность бюджетных отношений или уровень бюджетной обеспеченности, а также показатели развития экономики и социальной сферы в регионах и муниципалитетах, показатели уровня и качества жизни населения соответствующей территории.

Характеристика качества жизни населения является важным методологическим обоснованием при построении эффективного и сбалансированного межбюджетного регулирования.

Нормативная теория общественных финансов обосновывает регулирующие экономические функции государства несовершенством рынка. В научной литературе выделяется целый ряд причин, оправдывающих государственное вмешательство в экономику.

Нормативная теория исходит из формирования идеального образа (модели) государств и разрешает сравнивать существующие государственные функции с теми, которые нормативная модель считает оправданными со своей точки зрения.

Необходимость осуществления государством своих функций с экономической точки зрения по созданию законодательства и принуждению экономических агентов их исполнять оправдывает наличие государственного механизма и необходимость затрат по его содержанию. В этом смысле деятельность государства можно рассматривать в качестве общественного блага.

Цель позитивной теории государства – разработать и создать модель поведения институтов государства в качестве определенного субъекта экономической деятельности [1].

Нормативная экономическая теория федерализма объясняет, каким образом и для чего федеративные отношения приводят к положительным экономическому и социальному эффектам, и создает нормативную модель отношений в федеративном государстве.

Позитивная теория федерализма выстраивает объясняющие модели, которые позволяют дать интерпретацию эволюции межуровневых отношений в той или иной федерации, выявляет и объясняет отличительные характеристики институтов федерализма в конкретных государствах, экономические, социальные и политические последствия их функционирования.

Позитивные теории федерализма можно условно разделить на теоретические модели, носящие, в основном, объясняющий характер и более точно фиксирующие основные понятия, и прикладные модели, базирующиеся на теоретических построениях и обосновывающие характеристики конкретной страны. Данное обстоятельство дает возможность оценки количества и качества проблем и результатов действий политических и экономических институтов.

Вместе с этим, получили широкое распространение исследования описательного и исторического характера. В данных исследованиях можно проследить разви-

тие институтов конкретной федерации на фоне ее социального и экономического развития. В таких исследованиях выявлены причины и последствия развития институтов, цели, инструменты и результаты проводимой социальной и экономической политик, выявлены интересы и уровень воздействия на определенных участников процесса.

Как правило, сравниваются параметры фактического развития экономики страны с определенными эталонами путем сравнения или с аналогичными странами, или с соседними странами, или с учетом ресурсных ограничений для конкретной страны.

Важнейшим элементом экономической теории федерализма является теория бюджетного (фискального) федерализма. Однако она не сводится к ней, так как помимо бюджетно-налоговой системы государство располагает прочим инструментарием воздействия на экономику:

- кредитно-денежной политикой;
- внешнеэкономическим регулированием;
- государственной собственностью;
- регулированием тарифов;
- лицензированием и т.д.

Инструменты бюджетно-налоговой политики являются ведущими в современных национальных экономических системах, так как именно бюджет представляет собой основной фонд распределения доходов исходя из целей государства, и бюджетно-налоговая статистика максимально отражает информацию о планах правительства в сфере социального и экономического развития.

Для реализации на практике бюджетного федерализма необходимы адекватные институциональные возможности и ресурсы, поскольку требуется высокий уровень координации действий властей всех уровней и наличие определенного финансового потенциала на всех уровнях власти для выполнения своих конституционных полномочий и поддержания федеративных отношений.

В новейшей истории большая часть федеративно устроенных государств демонстрируют устойчивое экономическое развитие в динамике и политическую стабильность.

Существуют определенные экономические эффекты, которые делают децентрализацию в принятии государственных решений эффективной. Неэффективность федеративного устройства может быть объяснена формальным заимствованием федеральных институтов без существенных преобразований других институтов в обществе.

Федерация в политическом смысле, а также с точки зрения переговорного процесса, подразумевает значительное политическое единство в обществе, что означает способность власти на всех уровнях искать компромисс и придерживаться и выполнять согласованные решения.

Предоставление полномочий, связанных с выполнением функций государства, нижестоящим уровням управления представляет собой реальное перемещение в сторону минимизации функций государства на уровне федерального центра при условии сохранения уровня производства общественных благ и регулирующих функций. Это отвечает интересам бюрократии и большинства населения.

При этом при производстве общественных благ на субфедеральном и муниципальном уровнях появляются черты, сходные с производством частных благ:

ограниченность доступа к благам и элементы конкуренции между территориями.

Централизация и децентрализация требуют определенных издержек и дают результаты в виде увеличения темпов экономического роста. Тогда можно сравнить издержки и выгоды децентрализации и выбрать при этом наиболее эффективную модель. Эффект от децентрализации будет больше, если выше различия между территориями в спросе на общественные блага и ниже эластичность спроса на эти блага. Издержки децентрализации могут появляться только от потери экономии масштаба в сфере управления и в сфере производства общественных благ.

Фундаментальным понятием теории сбалансированности межбюджетных отношений является понятие «федерация». Федерация представляет собой особую форму государственного устройства, отличающуюся принципами построения на основе децентрализации принятия государственных решений.

Децентрализация принятия государственных решений представляет собой непрерывный переговорный процесс между всеми уровнями управления о путях решения конкретных проблем.

Федерация как форма государственного устройства характеризуется договорным сотрудничеством по специально оговоренным вопросам и требует их открытого обсуждения. Структура федерации требует наличия определенных механизмов, обеспечивающих многообразие в государстве и гарантирующих его единство.

Главные принципы, которые лежат в основе федеративного устройства:

- суверенность субъектов;
- автономность субъектов;
- соучастие в управлении и разделении предметов ведения.

Суверенность распространена на все государство целиком, автономность связана с самостоятельным принятием и контролем норм и правил, соучастие значит совместное решение проблем всеми уровнями управления, а разделение предметов ведения определяет компетенцию и ответственность каждого из уровней власти.

Бюджетно-налоговый федерализм трактуется в качестве отношений органов государственной власти по вопросам о разграничении полномочий, расходных и доходных источников, о распределении и перераспределении данных источников между федерацией и консолидированным бюджетом каждого субъекта, если существует необходимость в обеспечении единых интересов государства и жителей в субъектах федерации муниципальных образований.

Определение «бюджетный федерализм» не трактуется однозначно. Обычно при его помощи дают характеристики самым различным аспектам бюджетной децентрализации, в которых проявляется самостоятельность территорий. При существовании большого количества научно-исследовательских разработок по решению проблем бюджетного федерализма, устоявшейся трактовки данного определения не существует.

Некоторые исследователи в понятие бюджетного (фискального) федерализма вкладывают наличие «системы бюджетно-налоговых отношений федерации и регионов, которые органично сочетают их интересы при соблюдении условий равных прав регионов и самостоятельности бюджетов регионов и федерации».

Другие ученые рассматривают бюджетно-налоговый федерализм в качестве отношений государственных федеральных органов власти и органов региональной власти, а также органов муниципального управления, которые возникли в бюджетном процессе на основании разграничения бюджетных прав и обязательств при формировании и расходовании ассигнований бюджета на основе согласованности позиций всех уровней управления.

Также дают трактовку бюджетно-налогового федерализма как особой организации бюджетного взаимодействия органов власти государственного уровня и местного управления на всех этапах в бюджетном процессе.

Бюджетно-налоговый федерализм обеспечивается реальным участием в процессе формирования и исполнения бюджета всех уровней бюджетной системы как сторон с равными правами, что требует постоянного поиска баланса интереса. При этом интересы государства, интересы регионов и муниципальных образований объединяет общая цель: обеспечивать потребности жителей в виде общественных благ под гарантии Конституции.

В бюджетном выравнивании есть три группы инструментов выравнивания:

- налоговые инструменты;
- инструменты межбюджетного регулирования;
- инструменты с долевым участием.

Горизонтальное выравнивание связано с недопроизводством общественных благ в отдельной территории, поэтому для решения проблем горизонтального выравнивания требуется формирование таких систем межбюджетного регулирования, назначением которых будет цель увеличения доходов бюджета территории с низким уровнем налогового потенциала или высоким уровнем издержек, связанных с производством общественных благ, для обеспечения необходимого увеличения их объемов.

Проблемы по регулированию отношений между государством и налогоплательщиками решаются именно в сфере передвижения финансового потока между бюджетами, в том числе, посредством системы перевода финансовых ресурсов от центрального правительства испытывающим нужду регионам федерации или между обеспеченными регионами и менее обеспеченными регионами. Это объясняется важностью таких инструментов в горизонтальном выравнивании как трансферты.

Трансферты относятся к инструментам, которые являются дополнением первой группы налоговых инструментов. При большом количестве изъянов в системах налоговых взаимоотношений различных уровней бюджетов повышается потребность в развитии разного рода методов межбюджетного регулирования.

Выравнивание бюджетной обеспеченности есть важнейший инструмент в государственной региональной политике в каждой из стран вне зависимости от типов устройства государства.

В теории сбалансированности межбюджетных отношений важным вопросом является содержание межбюджетных отношений.

Известные ученые-теоретики А.М. Бабич и Л.П. Павлова определяют межбюджетные отношения в качестве совокупности отношений между государственными органами власти в РФ, органами власти регионального уровня и органами местного управления по

вопросам о разграничении и закреплении бюджетных прав, соблюдении обязанностей и ответственности властных органов в сфере исполнения бюджетов и в бюджетном процессе» [2].

В данном определении дано отражение лишь тех отношений, которые возникают в процессе рассмотрения и подготовки на правовой основе проекта бюджета на различных уровнях управления. О тех отношениях, которые возникают при исполнении бюджетов, при фактическом прохождении средств из одного бюджета в другой бюджет или между одноуровневыми бюджетами, ничего не говорится.

Трактовка межбюджетных отношений, данная Бежавым О.Г.: «...это экономические и правовые отношения, которые возникают между государственными и муниципальными органами управления в бюджетном процессе по разграничению на постоянных или долговременных условиях расходов и доходов бюджетной системы государства, по определению нормативных критериев о закреплении на постоянных и долговременных условиях федерального и регионального перечня налогов, по перераспределению бюджетных ресурсов из вышестоящего уровня бюджетов в нижестоящий уровень бюджетов в процессе регулирования бюджетов, по возмещению расходных обязательств в процессе передачи расходов или принятия решения, вызвавшего дополнительный объем расходов или потерю доходной части другого уровня бюджетов, по передаче межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, а также при объединении средств по финансированию расходных обязательств в интересах властей различного уровня и различных территорий на одном властном уровне» [3].

В данной трактовке значительно шире представлен набор отношений, которые возникают в процессе межбюджетного регулирования.

Ученые-экономисты С.В. Перфильев и В.И. Терехин [4], дав определение межбюджетным отношениям как отношениям между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и местным самоуправлением по формированию и исполнению бюджетов, включили в них процедуры:

- разграничения расходов;
- разграничения доходов;
- распределения регулирующих налогов;
- распределения бюджетных средств на безвозмездной и безвозвратной основах;
- инвестиционной поддержки регионов.

Современная практика использования категории «межбюджетных отношений» касательно всех перечисленных выше видов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления представляется не совсем верной.

Необходимо четко отделять процедуры межбюджетных отношений от всевозможных отношений в рамках бюджетного процесса или экономического и политического взаимодействия. Требуется в узком смысле рассматривать категорию «межбюджетных отношений» в связи с тем, что они возникают как финансовые потоки между разными уровнями или одним уровнем бюджетов, следовательно, межбюджетные отношения возникают только при наличии движения денежных потоков между бюджетами. Остального рода отношения необходимо выносить за пределы понимания межбюджетных отношений в их узком значении.

Узкий смысл межбюджетных отношений заключается, прежде всего, в их понимании как финансовых отношений. Широкий смысл межбюджетных отношений представлен отношениями между органами управления по разграничению расходных полномочий, закреплению доходов и определению процедур выравнивания обеспеченности бюджетов.

В данном исследовании под межбюджетными отношениями понимаются, прежде всего, отношения финансового характера между органами управления по вопросам о перераспределении бюджетных ресурсов.

Представленное определение включает в себя также и отношения между бюджетами на одном уровне управления, и при этом не возникает противоречий с принципиальными положениями, которые есть в действующем законодательстве в качестве основы межбюджетного взаимодействия.

Межбюджетные отношения строятся на принципах:

- распределения и закрепления расходов бюджетов между уровнями;
- разграничения и закрепления регулирующих доходов;
- равенства бюджетных прав регионов и муниципалитетов;
- выравнивания бюджетной обеспеченности.

Перечисленные принципы положены в основу перераспределения бюджетных средств, которые и являются основой межбюджетных отношений.

В системе межбюджетных отношений могут находиться следующие нижеперечисленные элементы.

1. Перераспределение бюджетных средств безвозмездного характера между бюджетами одного уровня.
2. Различные виды финансовой помощи от вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам (и наоборот):
 - дотация, субсидия, субвенция;
 - бюджетный кредит.
3. Взаиморасчеты.
4. Налоги регулирующего характера (только в качестве денежных средств, используемых вместо межбюджетных трансфертов в течение короткого периода времени (один год)).

В такой системе межбюджетных отношений изменяется понимание бюджетного регулирования. В бюджетном регулировании используется такой перечень элементов: взаиморасчеты, средства финансовой помощи и налоги регулирующего характера. Само бюджетное регулирование при этом должно быть направлено на следующие цели:

- во-первых, выравнивание обеспеченности бюджетов;
- во-вторых, финансовое стимулирование субъектов межбюджетных отношений.

Во многих странах Западной Европы и в Америке, где достигнут относительно высокий уровень вертикальной сбалансированности бюджетной системы и территориальный уровень обладает высокой степенью финансовой автономии, использование долевых инструментов бюджетного выравнивания имеет гораздо меньшую важность по сравнению с межбюджетными трансфертами. Представляет интерес изучение опыта стран с высоким уровнем экономического развития, которые используют сложную трансфертную систему выравнивания.

Литература

1. Аткинсон Э.Б. Лекции по экономической теории общественного сектора [Текст] / Э.Б. Аткинсон, Дж.Э. Стиглиц. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
2. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы [Текст] : учеб. для вузов / А.М. Бабич, Л.П. Павлова. – М. : Финансы ; ЮНИТИ, 2000. – 687 с.
3. Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования [Текст] / О.Г. Бежаев ; под ред. д-ра экон. наук М.А. Яхьяева. – М. : Экзамен, 2001. – 98 с.
4. Перфильев С.В. Анализ территориального неравенства и бюджетное регулирование территорий [Текст] / С.В. Перфильев, В.И. Терехин. – М. : Экономика, 2000. – 215 с.

Ключевые слова

Межбюджетные отношения; бюджетные расходы; трансферты; бюджетный кредит; налоги; горизонтальное и вертикальное выравнивание.

Мурая Дина Владимировна

РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность представленной статьи заключается в необходимости дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации, поскольку, пройдя несколько важных этапов реформирования, система их построения не создает условий для обеспечения финансово сбалансированного развития регионов и муниципалитетов, преодоления иждивенческих настроений и консервативного застоя в ряде субъектов РФ и муниципальных образований.

В статье в логической последовательности сформулированы пути решения этой сложной задачи на основе усиления процесса бюджетного регулирования, роли налогов в формировании бюджетов разного уровня. А также придания целевого характера межбюджетным трансфертам направляемым на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

Статья соответствует предъявляемым требованиям и рекомендует к публикации.

Молчанов И.Н., д.э.н., доцент кафедры экономики социальной сферы Экономического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова