

Рожков Ю. В.

профессор кафедры банковского дела Хабаровской государственной академии экономики и права,

доктор экономических наук

Тишутина О. И.

профессор кафедры финансов Хабаровской государственной академии экономики и права,

доктор экономических наук

Современные проблемы развития бюджетного федерализма в РФ

Развитие российской экономики в условиях рыночных отношений изменило условия формирования и исполнения бюджетов всех уровней. Бюджеты стали рассматриваться как самостоятельные финансовые институты, формирующиеся на основе разграничения доходных и расходных полномочий по уровням бюджетной системы Российской Федерации. Поэтому большое значение приобрели вопросы бюджетного федерализма, взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в части разграничения бюджетно-налоговых полномочий.

Отношения между органами власти и, соответственно, бюджетами разного уровня существуют в любом государстве с административно-территориальным делением, однако складываются они на основе разных принципов. Государствам с унитарным устройством свойственна высокая централизация бюджетных прав и ресурсов на уровне центрального правительства при гораздо более низкой их концентрации у нижестоящих органов власти. Бюджетные системы государств с федеративным устройством основаны на противоположных принципах, главными из которых являются самостоятельность и равноправие бюджетов разных уровней при соблюдении интересов органов власти всех уровней и населения.

Исследования, посвящённые проблеме бюджетного федерализма, можно условно разделить на классические и новые [5, с. 38]. К первому типу можно отнести работы Тибу, Оутса, Масгрейва. Среди авторов исследований нового типа можно назвать имена Уэйнгаста, Роланда, Киана, Танзи, Сазерленда.

Понятие бюджетного федерализма впервые ввели американские специалисты, понимая под ним автономность функционирования бюджетов отдельных уровней власти, а также бюджетные взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах. В указанном прочтении модель бюджетного федерализма становится эффективной при обязательном соблюдении трех условий [1, с. 26]:

- разграничение полномочий между всеми уровнями власти по расходам;
- наделение всех уровней власти фискальными ресурсами для выполнения своих полномочий;
- сглаживание вертикальных и горизонтальных дисбалансов с помощью бюджетных трансфертов для достижения определённых стандартов потребления общественных услуг на всей территории страны.

Первое условие связано с выполнением государством своих основных функций по предоставлению общественных услуг, таких как управление, правоохранительная деятельность, социальные задачи путём децентрализации части государственных полномочий и распределения ответственности за их исполнение между тремя уровнями власти и управления.

Выполнение второго условия призвано обеспечить реализацию государственных

задач на всей территории страны за счёт государственных и муниципальных финансов. Возникающее на этом уровне противоречие состоит в том, что распределение расходных полномочий осуществляется исходя из стандартов, ориентированных на уровень потребления общественных благ населением на всей территории страны независимо от проживания, а налоговый потенциал располагается неравномерно по территории страны в силу исходных различий в обеспечении природными, трудовыми ресурсами, уровне социально-экономического развития. При этом в распоряжении местного уровня власти может оказаться меньше ресурсов, чем это необходимо для эффективного выполнения им своих функций, из-за чего возникает дисбаланс в соотношении расходных и доходных полномочий. В этом случае вступает в силу третье условие действия бюджетного федерализма, а именно, необходимость сглаживания подобных дисбалансов, или бюджетное регулирование.

Основу механизма бюджетного регулирования составляют закрепление определённого порядка движения финансовых потоков по уровням бюджетной системы государства и организация экономических отношений, возникающих по этому поводу. В процессе функционирования этого механизма федеральные, региональные и местные органы власти и управления выполняют свои представительные и исполнительские полномочия с соблюдением требований формальной финансовой независимости их политики от вышестоящих уровней.

Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации не означает слияния или поглощения бюджетов более низких уровней вышестоящими бюджетами. Напротив, каждое бюджетное звено функционирует самостоятельно. Местные бюджеты своими доходами и расходами не входят в бюджеты субъектов Федерации, последние – в федеральный бюджет. Однако в случае необходимости поддержки бюджетов более низких уровней, для обеспечения реализации стоящих перед ними задач, из бюджетов вышестоящих уровней (федерального и регионального) им могут направляться дополнительные доходные ресурсы, что позволяет более рационально и эффективно использовать финансовые ресурсы в масштабе всего государства.

Таким образом, все бюджеты, входящие в бюджетную систему РФ, взаимосвязаны в рамках бюджетного регулирования, которое в России на протяжении многих лет является одной из актуальных проблем построения демократического федеративного государства.

В настоящее время взаимоотношения федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ достаточно четко регламентируются в федеральном законодательстве. В частности, в Бюджетный кодекс РФ была включена новая глава 16 «Межбюджетные трансферты», что, по сути, стало попыткой детально урегулировать межбюджетные отношения, придать им упорядоченность и определить их финансовые и правовые формы.

Что касается взаимоотношений региональных и местных бюджетов, то Бюджетный кодекс не содержит требований к форме законодательного регулирования данных вопросов на региональном уровне. Однако в целях обеспечения системности при формировании межбюджетных отношений в субъекте Федерации региональные органы государственной власти должны включить данные нормы в единый закон «О межбюджетных отношениях в субъекте Российской Федерации», либо отразить их в соответствующих главах закона «Об основах бюджетной системы (бюджетного устройства и бюджетного процесса) в субъекте Российской Федерации».

В рамках проводимой политики бюджетного регулирования за последние годы были достигнуты значительные позитивные результаты. В частности, сделан большой шаг в направлении уточнения расходных полномочий всех уровней бюджетной системы. Существенно усовершенствован механизм распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Бюджетный кодекс РФ с изменениями и дополнениями установил нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты различных уровней бюджетной системы страны. Это позволило повысить предсказуемость и стабильность доходной базы бюджетов.

Вместе с тем, расширение бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти, являющееся целью реформы межбюджетных отношений, не подкреплено необходимой финансовой базой. Некоторые положения законов не увязаны с законопроектами по реформе государственного и местного самоуправления. Например, исключение из текста Бюджетного кодекса категорий «минимальные государственные социальные стандарты», «минимальная бюджетная обеспеченность» противоречит социальной направленности реформ. Необоснованно исключены полномочия и функции органов государственной власти по составлению прогнозов консолидированного бюджета РФ. Снижается их ответственность за сбалансированность бюджетной системы в целом на региональных и местных уровнях. Продолжается сохранение жесткой зависимости доходной базы консолидированных бюджетов субъектов от отчислений по федеральным налогам и сборам. На долю федеральных налогов и сборов, закрепляемую за бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами, в 2005 г. приходилось 80% налоговых доходов этих бюджетов [3, с. 8]. В связи с уменьшением налоговых поступлений резко возросла зависимость доходов территориальных бюджетов в составе региональных бюджетов от федерального, а местных бюджетов – от региональных.

В последние годы, когда почти все объекты социальной сферы были переданы в ведение региональных и местных органов власти, нагрузка на территориальные бюджеты резко возросла. Темпы роста бюджетных расходов существенно опережают темпы роста доходов, растет разрыв между государственными обязательствами и бюджетными ресурсами для их обеспечения. В настоящее время реальный баланс между доходами и расходами в территориальных бюджетах обеспечивается не за счет роста налоговых доходов, адекватных росту расходов, в том числе передаваемых с федерального уровня, а за счёт оказания финансовой помощи, выделяемой из федерального бюджета.

Вопрос о сбалансированности доходной и расходной частей бюджетов разных уровней, безусловно, является одним из главных направлений реализации принципов бюджетного федерализма.

При осуществлении политики централизации доходов нужно учитывать, что критерием для определения предела централизации доходов вышестоящих уровней бюджетной системы должна быть та граница, за которой выравнивающая функция межбюджетных отношений действует в ущерб их стимулирующей функции. Выход за эту границу чреват потерей инициативы и самостоятельности субъектов бюджетного процесса в наращивании налогового потенциала на местах, что может сопровождаться усилением сепаратизма и вести к нарушению единого экономического пространства. В подобном случае ситуация будет развиваться в ущерб как общегосударственным, так и региональным и местным интересам.

В условиях излишней централизации доходов, сокращения собственных доходов бюджетов регионов и муниципалитетов, изъятия у них налоговых источников и наделения их социально значимыми мандатами первостепенную важность приобретает проблема бюджетного выравнивания.

Как уже было отмечено, в доходах региональных и местных бюджетов возрастает доля дотационных форм бюджетного регулирования. Подобное положение дел противоречит задаче ориентации на собственные силы, порождает иждивенческие настроения у региональных и местных властей, гасит заинтересованность в наращивании собственного налогового потенциала. В результате, при таком подходе, ни о какой эффективной работе, заинтересованности, устойчивости и экономическом росте говорить не приходится.

Таким образом, в настоящее время всё же можно наблюдать тенденцию ограничения самостоятельности регионов. В частности, сохраняется зависимость доходной базы бюджетов субъектов от отчислений федеральных налогов и сборов, увеличивается финансовая нагрузка на бюджеты субъектов в условиях зависимости от

финансовой помощи из федерального бюджета, основные налоговые доходы по-прежнему остаются на федеральном уровне. В то же самое время, совершенствование федеративных отношений на региональном и местном уровнях требует дополнительных бюджетных расходов.

Всё это говорит о том, что в настоящее время представляется совершенно необходимым создание в России модели финансового выравнивания уровня развития отдельных регионов, адекватной современным представлениям об эффективности и справедливости.

Реформа межбюджетных отношений ставит задачу расширения финансовой самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных образований. Существующая в России бюджетная асимметрия, имеющая тенденцию к росту, даёт основание утверждать, что действующий механизм бюджетного регулирования не оказывает должного влияния на её сокращение и реализует преимущественно выравнивающую, но не стимулирующую функцию. Безусловно, в России в условиях значительной дифференциации уровня социально-экономического развития регионов, объяснимой рядом объективных причин (климатических, географических, исторических), бюджетное выравнивание просто необходимо. Но оно должно обосновываться именно этими объективными причинами, а не возможностью того или другого региона лоббировать свои интересы. При реализации межбюджетного выравнивания важно отталкиваться от необходимости обеспечения минимально необходимого уровня и качества социальных услуг в регионах. Чтобы не снижать мотивацию достаточно сильных регионов в наращивании налогового потенциала, правильным и, главное, справедливым будет учитывать порядок распределения регионов по степени бюджетной обеспеченности до выравнивания и сохранить его таким же после реализации межбюджетных мероприятий. Власти территорий должны быть заинтересованы в наиболее полном и своевременном сборе налогов в бюджетную систему страны, в рациональном и эффективном расходовании бюджетных средств.

Именно указанные проблемы лежат в основе постановки вопроса о необходимости разработки и принятия «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами». В процессе ее реализации могут быть решены вопросы укрепления финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации; создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты; создания стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами; повышения прозрачности региональных и муниципальных финансов.

На пути внедрения новой системы межбюджетных отношений стоят значительные трудности, как общего, так и частного порядка. На всех уровнях бюджетной системы требуется собрать огромный статистический материал, а некоторых показателей пока ещё просто не существует. На уровне местного самоуправления необходимо иметь статистическую информацию для расчётов налогового потенциала территории, поставить точный учёт претендентов на все виды льгот.

В течение последних десятилетий во многих странах наблюдается тенденция к передаче расходных и доходных полномочий на субнациональные уровни государственного управления. Существование такой тенденции характерно не только для государств с федеративным устройством, но и для унитарных, в том числе имеющих традиции сильного центрального правительства. Этот процесс связан с общемировой тенденцией трансформации государственной власти в сторону повышения уровня представительства населения в принятии решений и приближения количества, качества и структуры государственных услуг к их получателям.

Создание современной системы межбюджетных отношений позволит реально перейти от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к

созданию условий, стимулирующих субъекты федерации и муниципальные образования к мобилизации доступных им ресурсов экономического роста. Необходимо создать условия, чтобы отношения центра и регионов были прозрачными и предсказуемыми. Всё это будет способствовать развитию не только бюджетного федерализма, но и бюджетной системы в целом.

Литература

1. Грицюк Т.В. О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме // Финансы и кредит. 2003. № 15.

2. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг.: постановление Правительства РФ № 467-р от 03.04.2006 г.

3. Совершенствование российского законодательства в условиях реформирования бюджетных отношений (обзор выступлений на «круглом столе» Финансовой академии при Правительстве РФ) // Бухгалтерский учёт в бюджетных и некоммерческих организациях. 2006. № 1.

4. Тишутина О.И., Соломко И.М. Бюджетное регулирование в РФ. Хабаровск : РИЦ ХГАЭП, 2006. 204 с.

5. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами : опыт, проблемы, перспективы. М. : Дело, 2002.