

ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

© 2018 Калашников Сергей Александрович

доктор экономических наук, профессор

© 2018 Гревцова Татьяна Вячеславовна

кандидат экономических наук, доцент кафедры финансово-кредитных отношений

© 2018 Саломатина Марина Николаевна

кандидат экономических наук

Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина

390000, г. Рязань, ул. Свободы, д. 46

E-mail: kgs50@yandex.ru, strunka1@yandex.ru, m.salomatina@rsu.edu.ru

В России на протяжении всего периода развития бюджетного федерализма большое внимание уделено функционированию местных и региональных органов власти, наполняемости бюджетов и в целом финансовой обеспеченности субъектов Федерации и муниципальных образований. Проблемы предоставления межбюджетных трансфертов, финансовой сбалансированности регионов не теряют своей актуальности и сейчас. В статье рассмотрены основные этапы развития межбюджетных отношений и их современные проблемы.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, реформирование, бюджетная система, межбюджетные трансферты.

В течение всего периода функционирования бюджетной системы государства вместе с его системой межбюджетных отношений и бюджетного федерализма использовались различные методы их развития и направления реформирования. Для того чтобы выявить и проанализировать проблемы межбюджетных отношений, в настоящее время следует проследить историю их становления и развития в Российской Федерации.

Первый этап построения межбюджетных отношений можно отнести к 1991-1992 гг., когда межбюджетным отношениям в стране была свойственна некоторая децентрализация. Полномочия высшего уровня власти постепенно передавались низшему уровню власти. В этот период были разделены виды доходов бюджетов между уровнями бюджетной системы, определены перечни доходных источников для низших местных бюджетов, увеличен состав закрепленных доходов бюджетов.

Второй этап развития межбюджетных отношений можно отнести к 1994-1998 гг. Основой этого периода стала разработка Концепции реформирования межбюджетных отношений, которая предполагала формирование новой прозрачной системы финансовой помощи регионам страны. На основе оценки бюджетной обеспеченности регио-

нов (по единой методике), их налоговых источников доходов и расходных полномочий определялась необходимость в финансовой поддержке того или иного региона. Финансовая помощь нуждающимся регионам оказывалась главным образом на основе ежегодных законов о федеральном бюджете. В рамках данного закона утверждались доли субъектов РФ, получивших право на финансовую помощь в относительных показателях, а не в абсолютных. Также в этот исторический период развития межбюджетных отношений был создан фонд финансовой поддержки регионов.

Принятие Правительством РФ Концепции реформирования межбюджетных отношений в 1999-2001 гг. стало началом *третьего этапа* развития межбюджетных отношений в стране. В это время была разработана новая методика аккумуляирования и использования средств Федерального фонда финансовой поддержки регионов, которая предусматривала выделение основной части трансферта пропорционально отклонению налогового потенциала региона в расчете на одного жителя от среднего по России уровня с учетом уровня индекса бюджетных расходов. Данный индекс показывал, насколько больше или меньше в конкретном субъекте РФ с учетом всех

объективных условий по сравнению со средним по стране уровень предоставляемого объема бюджетных услуг. В 2000 г. в качестве основополагающих данных стали использоваться ВВП и ВРП. Также в это время был образован фонд регионального развития.

Четвертый этап развития относится к 2001-2005 гг., он проходил в рамках новой Программы развития бюджетного федерализма и создания фонда компенсаций. Данный период характеризуется серьезными изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, которые связаны с вступлением в действие законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Все данные изменения вызвали следующие нововведения в систему межбюджетных отношений:

- введены 2 уровня местных бюджетов;
- стали использоваться конкретные правила распределения расходных обязательств;
- предполагалось определенное увеличение налоговой автономии нижестоящих бюджетов: четыре обязательные нормы должны были обязательно утверждаться законом субъекта РФ, а остальные параметры и инструменты выбирались региональными уровнями власти в соответствии с Бюджетным кодексом РФ¹.

Таким образом, субъекты Российской Федерации имеют возможность прямого воздействия на межбюджетные отношения, принципы их формирования и функционирования.

Начиная с данного периода функционирование межбюджетных отношений в России на средне- и долгосрочной основах стало осуществляться в рамках раздела федерального бюджета “Межбюджетные трансферты”, в основе которого несколько последующих лет будут находиться 5 фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ, Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития, Фонд реформирования региональных финансов.

Пятый этап развития межбюджетных отношений связан с Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления финансами на 2006-2008 гг. Основными тенденциями данного периода являются: мно-

жество субъектов межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях, существенное различие в уровне бюджетного и налогового потенциала различных субъектов Федерации, острая социально-экономическая дифференциация, недостаток у федерального уровня власти инструментов и средств для бюджетного выравнивания субъектов Федерации, недостаточная ответственность региональных властей за вверенные им финансовые ресурсы и др. Ключевым направлением развития становится создание системы четкого нормативно-правового регулирования как налоговых отчислений, так и осуществления финансовой помощи бюджетам бюджетной системы РФ. В 2006 г. основной формой межбюджетных трансфертов из федерального бюджета были дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (а также дотации на обеспечение сбалансированности бюджетов). В 2006 по 2007 г. размер трансфертов, перечисленных из данного фонда, увеличился более чем на 30 %. Такого рода поощрения регионам страны были осуществлены в соответствии с ежегодным посланием Президента РФ Федеральному Собранию. Но несмотря на такую серьезную помощь, некоторые регионы по-прежнему испытывают потребность в дополнительном финансировании своего развития.

Шестой этап развития межбюджетных отношений связан с Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений на 2009-2011 гг., основным лозунгом которой становится повышение результативности управления государственными и муниципальными финансами на всех уровнях бюджетной системы РФ. Данное направление совершенствования межбюджетных отношений положено в основу разработки нормативной базы для разграничения полномочий между уровнями власти всех уровней бюджетной системы страны. Это в основном касается следующих вопросов:

- создание фундамента для повышения доходной составляющей региональных и местных бюджетов, введение налога на недвижимость с определением уровня, за которым он будет закреплён;
- создание фондов финансовых резервов за счет средств региональных бюджетов, возможность замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований дополнительными нормативами долгосрочных отчислений не только от налога на доходы физических лиц;

- реформирование механизма предоставления межбюджетных трансфертов - объединение субвенций по отраслям, уменьшение компенсационной части в составе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и др.;

- реформирование системы бюджетного планирования и управления региональными и местными финансами, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, разработка системы оценки эффективности управления региональными и муниципальными финансами;

- и другие вопросы.

В дальнейшем на развитие межбюджетных отношений повлиял финансовый кризис 2008-2009 гг. Существенно возросли поступления от налога на доходы физических лиц в региональные бюджеты. Однако по-прежнему многие регионы страны имеют дефицитные бюджеты и нуждаются в дополнительном финансировании. Оценка исполнения консолидированных региональных бюджетов вплоть до 2013 г. показывает положительную динамику основных показателей региональных бюджетов. За 2010-2011 гг. наблюдался рост межбюджетных трансфертов в основном за счет дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации. Основное направление данных дотаций - обеспечение сбалансированности бюджетов при возникновении чрезвычайных ситуаций, для частичной компенсации выпадающих доходов. Неиспользованный резерв данных дотаций может быть направлен на помощь субъектам, оказавшимся в сложной ситуации с исполнением бюджета.

С 2012 г. предполагалось увеличить размер дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности за счет уменьшения субсидий текущего характера (выплата заработной платы бюджетным работникам и социальных пособий некоторым категориям граждан). Планировалось, что такой подход исключит финансовую помощь самодостаточным регионам на покрытие их полномочий. Что касается статистики, то прирост субсидий из федерального бюджета в 2011 г. по сравнению с 2010 г. составил 101,2 %; прирост субвенций из федерального бюджета в 2011 г. по сравнению с 2010 г. - 104,9 %; иные межбюджетные трансферты в 2011 г. составили 82,8 % от уровня 2010 г. (падение связано с уменьшением трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтерских городов и поселков)².

Относительно дальнейшего реформирования налогового и бюджетного законодательства следует сказать, что ключевыми направлениями будут совершенствование порядка взимания налогов, зачисляемых в консолидированные бюджеты субъектов, отмена федеральных льгот по региональным и местным налогам. Предполагается, что данные мероприятия позволят увеличить поступления от земельного налога и налога на имущество организаций в консолидированные бюджеты субъектов РФ.

Седьмой этап начинается со вступления в силу Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образований до 2013 г. Основные задачи, решаемые данным документом, - это:

- определение особенностей бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях в условиях кризиса;

- создание стимулов для повышения качества бюджетного процесса в субъектах РФ и муниципальных образованиях;

- трансформация механизмов осуществления финансовой помощи региональным и местным бюджетам;

- совершенствование системы разграничения расходных обязательств между органами власти субъектов и муниципальных образований;

- поиск стимулов для повышения доходной базы региональных и местных бюджетов.

Направления данной концепции реализовывались в условиях экономического кризиса, что в целом негативно сказалось на налоговых поступлениях в бюджеты страны.

В настоящее время особенностью реализации взаимодействия между органами власти различных уровней стала система оказания государственных услуг, которая преследует цель повышение качества управления государственными и муниципальными финансами и в целом развитие межбюджетных отношений.

В настоящее время, несмотря на многолетний опыт реформирования межбюджетных отношений в России, до сих пор остается нерешенным ряд проблем:

1) не реализована целевая установка выравнивания территориальных условий на практике и, как свидетельствуют результаты исследования зарубежных и отечественных ученых, усиливаются региональные различия, сопровождающиеся неравномерным спадом регионального развития;

2) результаты проведенного исследования общественных финансов свидетельствуют о неравномерности распределения федеральных средств между субъектами Федерации в зависимости от правового статуса субъекта, о наличии правовой и бюджетной асимметрии. Наблюдается тенденция усиления вертикального финансового дисбаланса, рост профицита федерального бюджета на фоне увеличения дефицитов региональных бюджетов³;

3) налицо несовершенство механизмов осуществления финансовой помощи регионам и муниципальным образованиям, отсутствие на федеральном уровне разработанной системы государственных минимальных социальных стандартов, адаптированных к региональным условиям субъектов РФ;

4) в силу особенностей российских условий (площадь страны, количество субъектов, существенные различия в экономическом развитии территорий и др.) возникает реальная сложность в адаптации мировой практики организации межбюджетных отношений;

5) высокая степень централизации налоговых полномочий выражается в установлении на федеральном уровне основных элементов федеральных, региональных и местных налогов (порядок определения налоговой базы, порядок исчисления налогов, предельные размеры ставок налогов и др.);

6) за последние годы постоянно увеличиваются расходные полномочия и уменьшается доля налоговых доходов в региональных бюджетах по сравнению с федеральным. Так, в 2003 г. за субъектами РФ было закреплено законодательством 41 собственное полномочие по предметам совместного ведения, а в настоящее время определены 79 пунктов полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения. На фоне снижения федерального финансирования новых полномочий регионам органам государственной власти субъектов с РФ были переданы полномочия в сфере градостроительства, лесных, водных, земельных отношений, животного мира и охоты, образования, здравоохранения, содействия занятости населения и др. Данные полномочия не были обеспечены доходными источниками соответствующих региональных бюджетов.

В настоящее время в России сформировалась сложная система межбюджетных отношений и главная причина этому - административно-территориальное устройство Российской Федерации. Объем межбюджетных трансфертов определяется на законодательном уровне, поэтому он достаточно предсказуем. Что касается оценки эффективности межбюджет-

ного регулирования, то ее произвести достаточно сложно из-за отсутствия единой методики. Межбюджетные отношения по своему экономическому содержанию не направлены на создание автономии субъектов Федерации. По сути, это стимулирование иждивенчества, снижение заинтересованности регионов и муниципальных образований в наращивании собственного бюджетного и налогового потенциала, что в совокупности негативно сказывается на финансовом положении регионов, поэтому большая часть субъектов являются регионами-реципиентами. В связи с сильной зависимостью многих регионов от федеральной финансовой помощи границы самостоятельности субъектов РФ сильно размываются.

Проблема финансовой зависимости регионов от центра растет из года в год. По сведениям Министерства финансов РФ, только 17 регионов не получают финансовой помощи, а более чем у 10 субъектов доля его трансфертов в доходах бюджета составляет более 70 %. Также, по данным Министерства финансов РФ, негативная ситуация сложилась и по долгам. У 34 субъектов Федерации отношение долгов к собственным доходам бюджета превышает 30 %. Поэтому ежегодно на федеральном уровне поднимается тема о реструктуризации задолженности субъектов РФ перед федеральным бюджетом.

Другой проблемой можно назвать несовершенное планирование межбюджетных трансфертов. Размер и направления межбюджетных трансфертов ежегодно определяются направлениями бюджетной политики. С учетом кризисных явлений в экономике в последние годы приходится постоянно пересматривать суммы межбюджетных трансфертов, а с учетом того, сколько денег затрачивается на разработку и планирование федерального бюджета, процессуальные затраты только возрастают. Поэтому необходимо разрабатывать унифицированную эффективную методологию планирования таких расходов бюджета, как межбюджетные трансферты.

¹ Гревцова Т.В. Ключевые направления бюджетной политики РФ в сфере межбюджетных отношений в настоящее время // Проблемы развития предприятий: теория и практика: материалы 15-й Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 85-летию Самарского государственного экономического университета. Самара, 2016.

² URL: <http://www.consultant.ru>.

³ Асадуллина А.В. Необходимость нового подхода к межбюджетным отношениям: межрегиональный анализ // Экономика и управление: теория, методология, практика: сб. материалов XII Междунар. науч.-практ. конф. 2017. С. 27-31.