

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ – ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ПО БЮДЖЕТУ И НАЛОГАМ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Виталий Борисович Шуба

Деятельность Комитета по бюджету и налогам Государственной Думы Российской Федерации состоит в рассмотрении и разработке законопроектов по правовому регулированию таких важнейших сфер государственного строительства, как бюджетное устройство и налоговая система. Статьей 194 Бюджетного кодекса РФ на комитет возложена подготовка заключения о соответствии требованиям законодательства документов по проекту федерального бюджета на очередной год, предоставляемых в Государственную Думу Правительством Российской Федерации. Согласно статье 195 кодекса комитет является ответственным за рассмотрение основных характеристик проекта федерального бюджета и разделов функциональной классификации расходов. Велика роль комитета в совершенствовании налогового законодательства, а также в создании правовой базы межбюджетных отношений. От организации межбюджетных отношений непосредственно зависит эффективность функционирования всех уровней власти и соответственно обеспечение интересов граждан.

Именно структура интересов граждан должна определять принципы разграничения полномочий между уровнями власти. Реализация заинтересованности людей в сохранении среды жизнедеятельности для последующих поколений, в национальной безопасности, в научно-техническом развитии страны может быть обеспечена лишь на высшем уровне государственного управления. Более конкретные потребности гражданина в образовании, здравоохранении, социальной защите удовлетворяются на региональном уровне. На местном уровне обеспечиваются интересы гражданина в личной безопасности и комфортном проживании. Следует особо отметить, что при федеральном устройстве государства на региональном (субнациональном) уровне обеспечивается более широкий круг интересов гражданина, чем при унитарном устройстве.

Политические полномочия органов власти подкрепляются финансовыми полномочиями. Это предопределило законодательное установление трех уровней бюджетной системы. Каждый из уровней власти обладает для реализации своих полномочий определенными источниками доходов. Социально-экономическое и политическое положение государства на конкретном историческом этапе предопределяет степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении конкретного уровня власти. Особенности проводимой государственной политики обуславливают потоки финансовых ресурсов из центра в регионы. В процессе распределения вновь созданной стоимости между факторами производства и ее последующего перераспределения воспроизводится отраслевая структура экономики. Но отрасли экономики, их предприятия неравномерно размещены по территории страны. Поэтому при распределении доходов воспроизводится территориальная структура экономики, хотя использование фонда накопления в определенных пределах изменяет эту структуру.

Территориальное распределение касается не только финансов отраслей, но и государственных финансов. Размещение производительных сил предопределяет структуру поступлений доходов в федеральный и региональные бюджеты. Территории, в которых сосредоточены производства с высокой степенью передела сырья и материалов, а также экспортно-ориентированные предприятия, являются основными плательщиками налогов.

Расходы бюджетов всех уровней, за некоторым исключением (выплаты внешнего долга, международная деятельность и т.п.), осуществляются на конкретных территориях. Распределение этих расходов определяется характером социально-экономических задач, решаемых соответствующими уровнями власти. Сам факт финансирования наукоградов, воинских гарнизонов и т.д. предполагает несовпадение районов, выплачивающих в бюджеты основные доходы, и районов, получающих финансовые ресурсы. Таким образом, перераспределение денежных средств между территориями является характерной чертой финансов властных структур (государства и муниципалитетов).

Следовательно, межбюджетные отношения обусловлены действием двух главных факторов. Во-первых, как часть распределительных отношений, они порождены неравномерностью размещения доходных источников и потребителей финансовых ресурсов по территории страны. Во-вторых, их наличие связано с функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающих иерархические интересы граждан.

Федеративное устройство государства вносит существенную специфику в функционирование финансовой системы, определяя круг доходных и расходных полномочий как центральной власти, так и субнациональных властей. Возникающие в этих условиях финансовые отношения объединяются в понятия бюджетного федерализма.

Политика в сфере межбюджетных отношений одновременно составная часть и финансовой и региональной политики. Однако в общем плане региональная политика содержит в себе, помимо финансовых аспектов, еще целый ряд важнейших направлений целенаправленного воздействия на процессы, происходящие в хозяйственных системах регионов. В финансовой составляющей региональной политики можно выделить следующие элементы:

- определение расходных полномочий региональных властей;
- установление нормативов регулирующих доходов региональных властей;
- финансовая помощь из федерального бюджета региональным бюджетам для выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности;
- капиталовложения за счет средств федерального бюджета, осуществляемые в рамках адресной инвестиционной программы;
- прямые расходы федерального бюджета в регионах.

Финансовая помощь из федерального бюджета региональным направляется на выравнивание уровней экономических потенциалов, то есть на смягчение депрессивных тенденций. Она может стать инструментом экономического развития регионов, но лишь при ус-



ловии выхода экономики страны на траекторию устойчивого роста. При этом резко снизится роль «кризисного управления» – то есть поддержки минимального потребления, и поэтому финансовая помощь может трансформироваться в финансовое содействие.

Установление нормативов регулирующих доходов региональных властей имеет стимулирующее влияние на развитие территории лишь в случае, если федеральные власти направляют дополнительные ресурсы на субнациональный уровень. На практике это происходит далеко не всегда. Причем, даже если такое перераспределение имеет место, оно неизбежно сопровождается снижением прямых расходов федерального бюджета в регионах. Основным критерием централизации финансовых ресурсов в федеральном бюджете и соответственно их децентрализацией является эффективность осуществления расходов на конкретном уровне бюджетной системы. Основным законодательным актом, регулирующим бюджетное устройство государства и бюджетный процесс, является Бюджетный кодекс Российской Федерации. Статья 129 кодекса определяет правовую базу межбюджетных отношений.

Ведущие направления реформирования бюджетной сферы на ближайшую перспективу сформулированы в Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года, утвержденной постановлением Правительства РФ от 15 августа 2001 года №584. В соответствии с данной Программой Правительством РФ будут внесены законопроекты, направленные на совершенствование межбюджетных отношений. Согласно статье 129 Бюджетного кодекса РФ межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Сущность и содержание межбюджетных отношений можно определить на основе перечисленных в кодексе принципов, на которых они базируются. Так, в межбюджетные отношения входят:

- распределение и закрепление расходов бюджетов по уровням бюджетной системы;
- разграничение и закрепление на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы;
- выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов и муниципальных образований посредством предоставления финансовой помощи из федерального бюджета.

Центральным звеном межбюджетных отношений справедливо считается разграничение расходных полномочий между органами власти различных уровней. Такое разграничение предполагает предоставление в распоряжение конкретных властей финансовых ресурсов, необходимых для социального и экономического развития соответствующих территорий.

Недостатком действующего Бюджетного кодекса РФ является отсутствие четкого понятия «расходные полномочия». В экономической литературе под расходными полномочиями обычно понимаются права и обязанности соответствующего органа власти: (1) осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов; (2) обеспечивать их финансовыми средствами; (3) проводить финансирование общественных услуг.

С одной стороны, в Бюджетном кодексе РФ достаточно четко прописаны полномочия федеральной власти и региональных властей; с другой – значительные расходные полномочия осуществляются уровнями власти совместно. В то же время получили широкое распространение «нефинансируемые федеральные мандаты» – обязательства центральной власти, не обеспеченные ресурсами. Такое положение сложилось не случайно. Его причина – объективные трудности в выборе критериев разграничения расходных полномочий между уровнями власти. На практике эти полномочия распределяются фактически по критерию принадлежности собственности (федеральная, региональная, местная). Но использование этого критерия предопределяет значительное перераспределение ресурсов между уровнями бюджетной системы. При этом региональные власти теряют стимулы к эффективному сбору налогов.

Тем не менее складывающаяся экономическая практика подсказывает направления решения проблемы расходных полномочий. Во-первых, закономерно, что в условиях экономического кризиса и возрастающих диспропорций в региональном развитии федеральный



центр взял на себя дополнительные расходные полномочия. Другое дело, что не найден механизм их осуществления. Но в настоящее время такой механизм появляется – в федеральном бюджете сформированы Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальной сферы. Тем самым федеральный центр гарантирует предоставление населению соответствующих бюджетных услуг. Однако возникает естественный вопрос: какие услуги рациональнее всего оказывать за счет централизованных финансовых ресурсов? Может быть высказано мнение, что поддержка инвалидов и выплата детских пособий (осуществляемые ныне из Фонда компенсаций) и предоставление льгот по оплате услуг ЖКХ целесообразно финансировать за счет средств местных бюджетов. Это стимулировало бы муниципальные власти адресно осуществлять необходимые расходы. В то же время расходы на развитие социальной инфраструктуры мог бы взять на себя федеральный центр, осуществляя финансирование через казначейскую систему. В России наблюдается сочетание высокой степени децентрализации использования финансовых ресурсов со значительной централизацией на федеральном уровне принятия решений в сфере финансов, в том числе при определении доходов региональных властей. Речь идет о том, что почти половина расходов консолидированного бюджета РФ приходится на расходы территорий. Однако доходы, определяемые и управляемые непосредственно региональными властями, составляют лишь 15% их совокупных доходов. Остальную часть составляют федеральные налоги, поступающие в территориальные бюджеты. В отличие от России в других государствах федеративного типа (США, Канада, Бразилия, Индия, Мексика) высокая доля расходов субнационального уровня в консолидированном бюджете сочетается с широкими полномочиями региональных властей в сфере определения доходных источников.

Некоторые авторы рассматривают указанную особенность бюджетной системы России как недостаток. Ими отмечается, что сосредоточение налоговых полномочий у федерального центра резко ограничивает самостоятельность региональных бюджетов, сковывает инициативу местных властей и лишает их возможности эффективно влиять на налоговые поступления.

В данном случае в качестве основного критерия эффективности бюджетной системы в целом используется степень самостоятельности бюджета соответствующего уровня. Однако этот критерий вряд ли достаточен. Самостоятельность бюджетов, разумеется, не является самоцелью бюджетной политики любого государства. Двумя критериями эффективности бюджетной системы следует считать, во-первых, степень обеспечения населения бюджетными услугами (как за счет средств федерального, так и региональных бюджетов); во-вторых, создание на всей территории государства однородной конкурентной среды, в том числе путем проведения единой налоговой политики. Избыточные полномочия региональных властей по введению собственных налогов и сборов создают различные условия для бизнеса в конкретных регионах и могут приводить к нерациональным перемещениям капиталов. Налоговую сферу опасно использовать для усиления конкуренции между регионами по привлечению инвестиций. В этом случае существует большой риск усиления межрегиональных диспропорций. Для повышения инвестиционной привлекательности регионов может быть задействован иной потенциал – развитие инфраструктуры, упрощение процедуры выделения земельных участков, создание информационных баз данных и т.д. Широкие полномочия региональных властей в сфере доходов, существующие в ряде федеративных государств, объясняются особенностями их исторического развития, но не могут однозначно трактоваться как преимущества.

В Программе развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года выделяются следующие критерии разграничения расходных полномочий между властями различных уровней:

- 1) максимальная близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг;
- 2) территориальное соответствие (максимальное совпадение территориальной юрисдикции органа власти, реализующего расходные полномочия, и зоны потребления соответствующих бюджетных услуг);



- 3) внешние эффекты (чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем, при прочих равных условиях, за более высоким уровнем власти они должны закрепляться);
- 4) эффект территориальной дифференциации (чем выше региональные/местные различия в производстве и потреблении бюджетных услуг, тем на более низких уровнях бюджетной системы эти услуги должны предоставляться);
- 5) эффект масштаба (концентрация бюджетных расходов, при прочих равных условиях, способствует экономии бюджетных средств).

Представляется вполне обоснованным, что эффективность осуществления конкретных расходов достигается на соответствующем уровне власти. Например, адресная социальная помощь может быть обеспечена лишь при ее осуществлении на муниципальном уровне. Вместе с тем справедлив третий из приведенных выше критериев: чем выше заинтересованность общества в целом в реализации расходных полномочий, тем за более высоким уровнем власти они должны закрепляться.

«Программа развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года» исходит из того, что сложившаяся к настоящему времени в России система межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и не соответствует стратегии развития страны. Сохраняется крайне высокая централизация налогово-бюджетных полномочий на уровне федеральной власти. Региональные местные бюджеты имеют избыточные финансовые обязательства, возложенные на них федеральным законодательством, но не обеспеченные источниками финансирования. Значительная часть финансовой помощи регионам распределяется без четких критериев. Недостаточно разработана методология выравнивания уровней бюджетной обеспеченности конкретных регионов.

Целью Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 года является формирование системы бюджетного устройства, позволяющей регионам проводить самостоятельную налоговую и бюджетную политику в рамках их законодательно установленных полномочий. Такая система бюджетного устройства должна обеспечивать:

- 1) создание для региональных и местных органов власти стимулов к эффективному сбору налоговых платежей;
- 2) бюджетную ответственность – управление финансами в интересах граждан;
- 3) выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным социальным гарантиям;
- 4) обеспечение единства налогово-бюджетной системы.

В настоящее время региональные и местные органы власти практически не в состоянии обеспечить бездефицитность своих бюджетов. В этих условиях они проводят политику выборочного или частичного исполнения своих финансовых обязательств. Расширение реальных полномочий региональных и местных органов власти является основной целью реформирования межбюджетных отношений.

Распределение налоговых поступлений между бюджетами различных уровней должно приводить к выравниванию финансовой обеспеченности регионов и сокращать дотационность региональных бюджетов. Но отсутствие взаимосвязи между объемом предоставляемых бюджетных услуг и сбором местных налогов снижает эффективность использования финансовых ресурсов. Поэтому в ходе реализации программы должно быть обеспечено повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов.

Оказание финансовой помощи бюджетам других уровней должно быть социально и экономически обоснованным. Необходимо, чтобы она соответствовала следующим критериям:

- 1) разделение финансовой помощи на текущую и инвестиционную, а также выравнивающую и «стимулирующую»;
- 2) использование в качестве основных форм финансовой поддержки дотаций, субвенций и субсидий;



- 3) предоставление финансовой помощи по единой методике на основе объективных критериев бюджетной обеспеченности регионов;
- 4) максимально возможная стабильность объемов распределения финансовой помощи, позволяющая субъектам Федерации самостоятельно прогнозировать размеры финансовой поддержки на среднесрочную перспективу;
- 5) установление на федеральном уровне общих принципов выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

Финансовая помощь из федерального бюджета в настоящее время предоставляется субъектам Российской Федерации через пять фондов: Фонд финансовой поддержки субъектов РФ – регионов (ФФПР), Фонд компенсаций, Фонд софинансирования социальных расходов, Фонд регионального развития и Фонд реформирования региональных финансов. Крупнейшим из них является Фонд финансовой поддержки субъектов РФ – регионов (ФФПР). Он формируется в размере 14% налоговых доходов федерального бюджета, за исключением доходов Государственного таможенного комитета РФ.

Эти средства используются для финансовой помощи субъектам Федерации в целях выравнивания их бюджетной обеспеченности. Значительная часть средств направляется в ФФПР. В 2001 году ФФПР составлял 100,4 млрд. руб., в 2002 году – 147,5 млрд. руб. Из него выплачиваются: дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации (в соответствии с законом о федеральном бюджете на 2002 год – 135,9 млрд. руб.); субсидии на государственную финансовую поддержку закупок нефти, топлива и продовольствия для районов Крайнего Севера (2002 год – 8,9 млрд. руб.); субвенции на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока, а также Архангельской области (2002 год – 2,7 млрд. руб.). Обоснованность оказания в рамках межбюджетных отношений финансовой помощи предполагает выработку четких и прозрачных критериев ее предоставления. Главным из таких критериев является валовой налоговый потенциал региона, т.е. объективные возможности властей эффективно собирать собственные налоги. На получение помощи могут претендовать лишь те, кто полностью реализовал свои возможности по формированию доходов. Трансферты из Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации – регионов (ФФПР) рассчитываются на основе формализованной методики.

Фонд компенсаций составляет в 2002 году 40,8 млрд. руб. Средства этого Фонда предоставляются в виде целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) субъектам Федерации для финансирования социальных обязательств (социальных пособий и льгот), возложенных на их бюджеты федеральными законами. Так, на реализацию социальных обязательств государства, предусмотренных Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», в 2002 году выделено 24,0 млрд. руб.; закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» – 11,8 млрд. руб. Кроме того, предусмотрено направить средства Фонда компенсаций на реализацию федеральных законов «О статусе военнослужащих», «О милиции», «О федеральных органах налоговой полиции», «О реабилитации жертв политических репрессий», «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы», «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы». Фонд софинансирования социальных расходов (ФССР) впервые создан в 2002 году в соответствии с Программой развития бюджетного федерализма в РФ на период до 2005 года. Его средства в объеме 5,0 млрд. руб. предназначаются для частичного возмещения расходов консолидированных бюджетов субъектов Федерации на предоставление жилищных субсидий населению по оплате жилья и коммунальных услуг.

Фонд реформирования региональных финансов (ФРРФ) создан в 2002 году вместо ранее существовавшего Фонда развития региональных финансов. В 2002 году Фонд реформирования региональных финансов составляет 1,2 млрд. руб. – эквивалент 40 млн. долларов США, полученных в виде займа Международного банка реконструкции и развития. Средства этого Фонда предоставлены 10 субъектам РФ, отобранным на конкурсной основе, для реализации программ развития региональной социальной инфраструктуры.



Фонд регионального развития (ФРР) формируется в составе федерального бюджета для финансирования программ помощи регионам. В 2001 году из этого Фонда выделялись средства для 41 федеральной программы; в 2002 году – 6 программ; в 2003 году – 7 программ. К ним относятся федеральные программы по развитию Особой экономической зоны в Калининградской области, по экономическому и социальному развитию Дальнего Востока и Забайкалья, по социально-экономическому развитию Курильских островов Сахалинской области, по развитию Юга России, социально-экономического развития Республики Башкортостан до 2006 года, а также программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)».

Программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» утверждена постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 года №717. Ее цель – уменьшение различий в уровне социально-экономического развития регионов по душевому валовому региональному продукту в 2 раза к 2010 году и в 3 раза в 2015 году, а также сокращение предельной доли населения, живущей за чертой бедности, в депрессивных и отсталых территориях с 40–50% в 2001 году до 25–30% в 2010 году и до 20% в 2015 году. В 2002 году на реализацию этой программы выделено из федерального бюджета 2,3 млрд. руб. Кроме того, на ее осуществление расходуются средства региональных бюджетов, привлекаются внебюджетные источники.

Основная задача программы – инвестирование в строительство социальной и инженерной инфраструктуры в регионах, наиболее сильно отстающих в своем социально-экономическом развитии от среднероссийских показателей. Речь прежде всего идет о строительстве в таких регионах водопроводных, электрических, тепловых и газовых сетей. Предполагается, что осуществление этих мероприятий создаст условия для развития регионов, будет способствовать их инвестиционной привлекательности для частного бизнеса.

В рамках указанной программы выделяются три инвестиционных приоритета. Во-первых, определяются регионы, имеющие самый низкий уровень развития. Им должно предоставляться 50% предусмотренных программой средств федерального бюджета. Во-вторых, выделяется группа регионов со значительным отставанием от среднероссийского уровня, которые не имеют достаточных собственных ресурсов для ускорения своего развития. Им предназначается до 40% средств. В-третьих, в особую группу объединены приграничные регионы. Если они не получают финансовую поддержку в рамках указанной программы как регионы, подпадающие под первую или вторую категории, им предоставляются средства в размере 10% общего объема федеральных ресурсов, выделяемых на программу. Основными критериями при определении степени отставания региона являются: ситуация в сфере занятости, демографические показатели, объем социальных услуг, предоставляемых населению.

Трудности достижения целей, декларируемых в Программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)» связаны с явной недостаточностью средств, выделяемых из федерального бюджета. Кроме того, должны быть более формализованы критерии отбора регионов для финансирования в соответствии с данной программой.

Таким образом, роль межбюджетных отношений в экономическом развитии страны определяется прежде всего тем, что в их рамках имеет место разграничение расходных и доходных полномочий региональных властей. Тем самым устанавливается объем финансовых ресурсов, который используется конкретным регионом. Через систему межбюджетных отношений федеральный центр оказывает стимулирующее воздействие на регионы в целях снижения диспропорций в их экономических потенциалах. В настоящее время такое воздействие в основном обеспечивается через осуществление региональных программ и инвестиции в социальную сферу. В перспективе основным инструментом выравнивания могут стать долевыми капиталовложения в наукоемкие и высокотехнологичные производства.

Совершенствование межбюджетных отношений требует разработки и принятия ряда законодательных актов. Во-первых, настоятельной необходимостью является правовое закреп-



пление основных принципов и методов расчета трансфертов из Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации – регионов. Во-вторых, распределение регулирующих доходов между бюджетами различных уровней должно осуществляться на долгосрочной основе. В-третьих, необходимо внести в Бюджетный кодекс РФ изменения относительно разграничения расходных полномочий между Федерацией и ее субъектами. Такое разграничение должно основываться на уточнении полномочий органов государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Реализация этих мер позволит создать в нашей стране эффективную систему бюджетного федерализма.