СОВРЕМЕННАЯ СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Антон Германович Силуанов

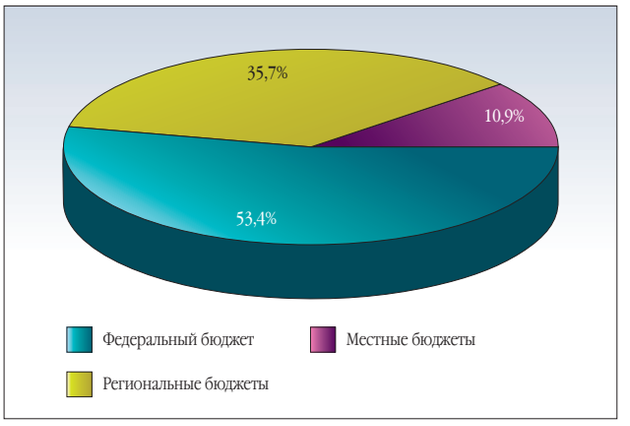
Специфика бюджетного федерализма в Российской Федерации предопределяется особенностями ее федеративного устройства, выражающимися в многоуровневой бюджетной системе, значительном количестве субъектов Российской Федерации, характеризующихся высокой дифференциацией по уровню бюджетной обеспеченности в связи с различиями в социально-экономическом развитии, связанными с демографическими, климатическими и другими объективными факторами. В этих условиях бюджетный федерализм подразумевает осуществление автономного функционирования бюджетов всех уровней бюджетной системы на основе четко сформулированных и установленных законодательством норм и положений, обеспечивающих каждому уровню власти самостоятельное распоряжение собственным бюджетом в пределах закрепленных за ними бюджетных полномочий.

В связи с этим организация и осуществление бюджетного процесса в Российской Федерации, в особенности на региональном и муниципальном уровнях, требует наличия эффективной системы межбюджетных отношений, формирование которой осуществлялось последовательно с 1994 года.

Основные особенности системы межбюджетных отношений

За последние годы в Российской Федерации создана система межбюджетных отношений, в полной мере обеспечивающая формирование взаимоотношений бюджетов различных уровней, отвечающих фундаментальным принципам бюджетного федерализма.

1



ПРОПОРЦИИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДОВ МЕЖДУ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В 2008 ГОДУ*

Сформирована система четкого и стабильного разграничения доходов и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, ориентированная на эффективное обеспечение населения соответствующими государственными и муниципальными услугами за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Сбалансированная система разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы обеспечивает безусловную реализацию расходных полномочий органами государственной власти и местного самоуправления (рис. 1 и 2).

В 2008 году в федеральный бюджет поступило 53,4% всего объема доходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а в региональные и местные бюджеты – 35,7 и 10,9% соответственно. В то же время на долю федерального бюджета приходилось 51,3% общего объема расходов консолидированного бюджета Российской Федерации, а доля региональных и местных бюджетов составила 30,8 и 17,9% соответственно.

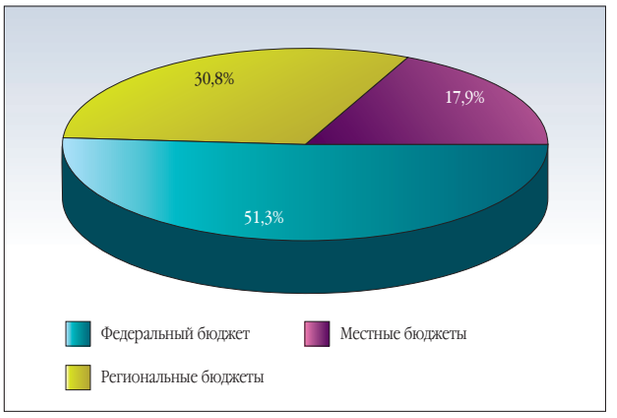
Система распределения доходов и расходов между федеральным, региональным и местными бюджетами характеризуется, с одной стороны, четким разграничением ответственности между органами власти на разных уровнях бюджетной системы за предоставление государственных и муниципальных услуг, с другой – направленностью на рост самостоятельности органов государственной власти и местного самоуправления при осуществлении возложенных на них расходных полномочий.

Проведенное в Российской Федерации разграничение полномочий и установленное федеральным законодательством требование об обязательной компенсации расходов, связанных с решениями вышестоящих органов власти и переданных для исполнения органам власти другого уровня бюджетной системы, полностью исключает наличие «нефинансируемых мандатов», которые многие годы перегружали региональные и местные бюджеты.

Федеральным законодательством созданы предпосылки для самостоятельной реализации расходных полномочий органами государственной власти и местного самоуправления. Во-первых, органы власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований наделены налоговыми полномочиями по формированию доходов соответствующих бюджетов. Во-вторых, федеральным законодательством закреплены доходные источники по единым нормативам на постоянной основе за соответствующими бюджетами.

* С учетом поступлений части единого социального налога для передачи Пенсионному фонду Российской Федерации и нефтегазовых доходов, используемых для формирования Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

2



ПРОПОРЦИИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ МЕЖДУ УРОВНЯМИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В 2008 ГОДУ

Действующая система разграничения доходов между федеральным, региональным и местными бюджетами предопределяет устойчивость доходной базы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и создает возможности для ее стабильного роста (рис. 3).

В последние годы имела место устойчивая тенденция роста доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации). С 2005 по 2008 год их рост составил 2430,2 млрд. рублей, или 97,9%.

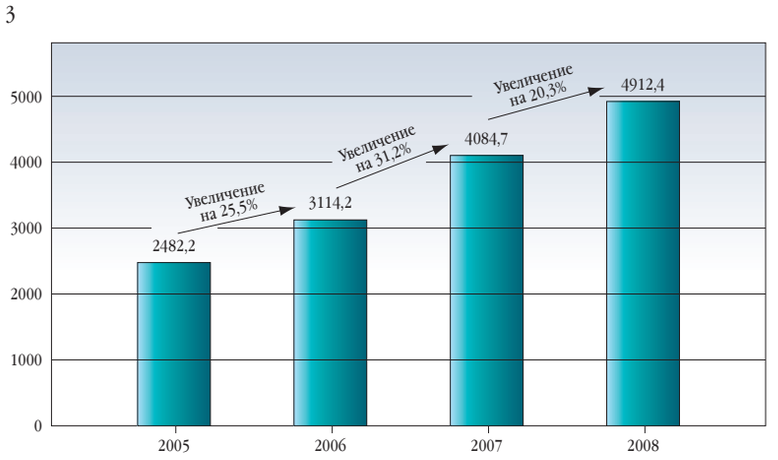
Важным результатом реформы межбюджетных отношений является наделение субъектов Российской Федерации необходимыми инструментами корректировки бюджетной обеспеченности муниципальных образований, в том числе через установление единых нормативов отчислений в местные бюджеты. Федеральным законодательством установлены единые требования к методике выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Бюджетным законодательством Российской Федерации предусмотрены формы, порядок и условия предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом Российской Федерации. Система и структура межбюджетных трансфертов, предоставляемых субъектам Российской Федерации, представлена на рисунках 4 и 5.

Система межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации включает инструменты оказания финансовой поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление возложенных на них расходных полномочий через предоставление за счет средств федерального бюджета обусловленных (с установлением направления расходования средств) и необусловленных (без установления направления расходования средств) межбюджетных трансфертов. Также предусмотрены инструменты возмещения расходов на осуществление расходных полномочий Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации для исполнения.

В 2007 и 2008 годах в структуре межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации удельный вес субсидий вырос более чем в 2 раза по сравнению с 2006 годом и составил 38%, в то время как на дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и прочие межбюджетные трансферты приходилось 32 и 30% соответственно.

В настоящее время в стране действует объективный порядок формирования общего объема и распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации, учитывающий результаты работы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по увеличению поступлений налогов



УВЕЛИЧЕНИЕ ДОХОДОВ (БЕЗ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ) СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МЛРД. РУБЛЕЙ

и сборов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, что позволило обеспечить гарантированный уровень доходов бюджетов субъектов Российской Федерации для финансирования их расходных обязательств.

Действующий механизм выравнивания бюджетной асимметрии и объемы средств, направляемых на эти цели, позволяют существенно сократить разрывы в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Средний темп роста объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации за период 2006–2009 годов составил 20% при росте с 191,3 млрд. рублей в 2006 году до 330 млрд. рублей в 2008 году, или на 138,7 млрд. рублей (72,5%).

Выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2008 году позволило снизить различия между 10 наиболее и наименее обеспеченными субъектами Российской Федерации с 7,83 до 2,77 раза.

В последние годы помимо дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации отмечен значительный рост субсидий субъектам Российской Федерации. С 2005 года объем финансовой помощи в форме субсидий вырос с 44,3 до 445 млрд. рублей. В 2008 году предоставлялось 94 субсидии субъектам Российской Федерации, что приводило к распылению финансовой помощи, увеличению издержек субъектов Российской Федерации на администрирование этих субсидий.

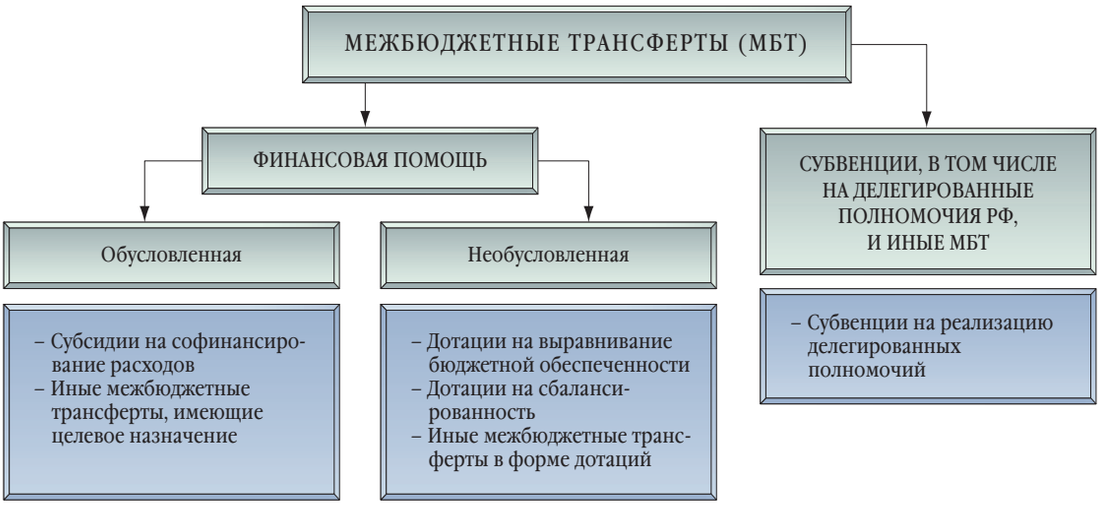
Оптимизация параметров бюджетов в новых экономических условиях

Складывающаяся с конца 2008 года неблагоприятная ситуация в экономике страны ставит новые задачи перед федеральными и региональными органами власти в сфере управления региональными финансами. Это требует корректировки межбюджетных отношений с учетом мониторинга исполнения региональных и местных бюджетов.

В 2009 году в результате неблагоприятного изменения экономической ситуации произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в региональные и местные бюджеты. За первое полугодие 2009 года налоговые и неналоговые доходы бюджетов субъектов Российской Федерации снизились на 355 млрд. рублей, или на 15%, по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

Учитывая изложенное, при планировании параметров бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны быть приняты адекватные меры по обеспечению устойчивого функционирования региональных и местных бюджетов, направленные на безусловное выполнение возложенных на них полномочий.

4



СИСТЕМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям потребовалось привести параметры бюджетов к новым экономическим условиям, оперативно откорректировать бюджеты, усилить мониторинг хода исполнения расходных обязательств.

Важнейшей задачей органов государственной власти и местного самоуправления является обеспечение платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, недопущение роста кредиторской задолженности. Для этого органам государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо осуществлять меры, направленные на обеспечение соответствия доходной части региональных бюджетов экономической ситуации в стране.

Для сохранения налогового потенциала на соответствующей территории субъектам Российской Федерации следует осуществлять поддержку значимых для региона отраслей экономики, наиболее подверженных кризису, использовать резервы увеличения поступлений доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в первую очередь за счет мобилизации имущественных налогов и неналоговых доходов.

В целях формирования расходных частей бюджетов адекватно экономической ситуации субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям требуется провести инвентаризацию и оптимизацию публичных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, оптимизировать расходы на содержание бюджетной сферы и органов государственной власти и местного самоуправления, провести реструктуризацию бюджетной сети.

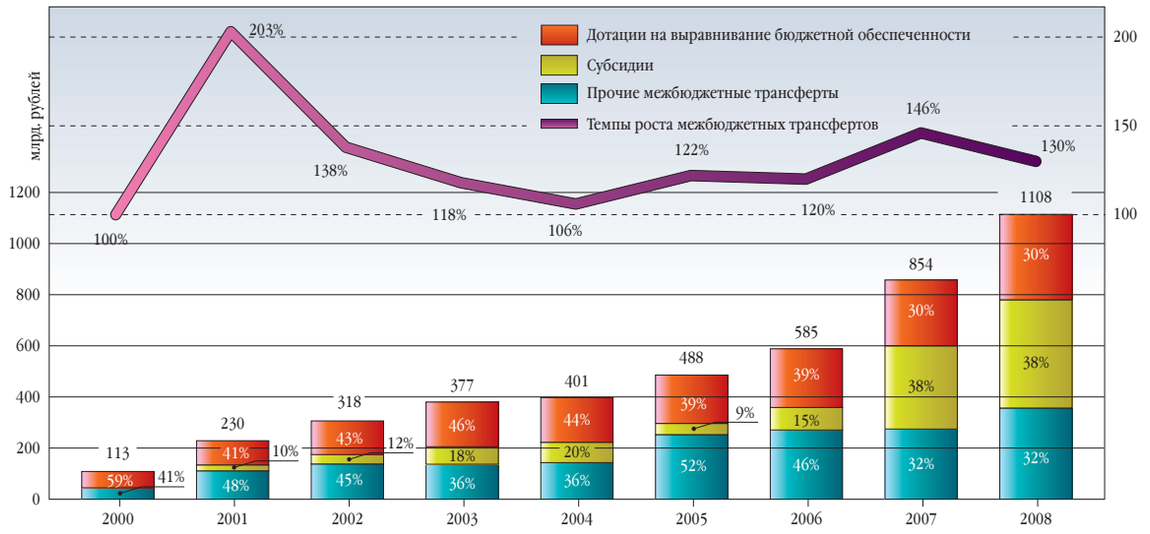
В период неблагоприятной экономической ситуации субъектами Российской Федерации должны быть оптимизированы капитальные и другие расходы, не связанные с обеспечением жизнедеятельности объектов социальной и коммунальной инфраструктуры, установлен жесткий режим экономного и рационального использования бюджетных средств.

В целях обеспечения оперативного контроля и реагирования федеральные органы власти осуществляют мониторинг исполнения консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

Созданы условия и механизмы поддержки субъектов Российской Федерации в обеспечении социально значимых расходных обязательств за счет средств федерального бюджета. В числе указанных механизмов – финансовая помощь в форме бюджетных кредитов и дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации.

На период 2010–2012 годов, несмотря на сокращение расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, предусматривается сохранить объемы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на уровне 2009 года (374,0 млрд. рублей). При этом в 2009 году в целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации в обеспечении возложенных на них расходных обязательств в условиях неблагоприятной экономичес-

5



СТРУКТУРА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ СУБЪЕКТАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000–2008 ГОДАХ

кой ситуации существенно возрастет роль таких инструментов финансовой поддержки, как дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетные кредиты. Объемы указанных инструментов против 2008 года в 2009 году увеличиваются в 3 и 8,5 раза соответственно.

В связи с этим были скорректированы установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации ограничения предельных объемов дефицита бюджетов и долга субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. До 2013 года как дефицит бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, так и государственный и муниципальный долг могут превышать установленный Бюджетным кодексом Российской Федерации уровень на сумму бюджетных кредитов, полученных от вышестоящих бюджетов.

Расширены возможности регионов и муниципалитетов по привлечению бюджетных кредитов. Теперь федеральный бюджет имеет право предоставления бюджетных кредитов бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на срок до трех лет.

Субъектам Российской Федерации предоставлено право формирования фондов финансовых резервов, используемых в случае неблагоприятного развития экономики, негативным образом сказывающегося на поступлении доходов в региональные бюджеты.

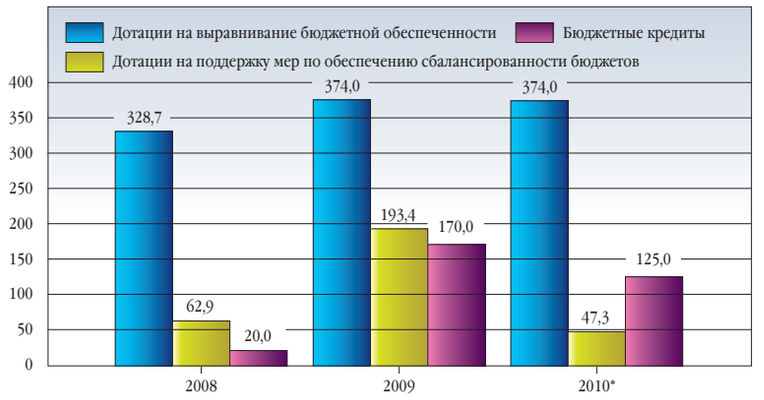
Кроме того, до 2012 года приостановлены нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающие ограничения на предоставление иных межбюджетных трансфертов только в пределах 10% от общего объема межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Для своевременной реализации мер по поддержке финансового рынка и отраслей экономики Российской Федерации установлена возможность самостоятельного определения субъектами Российской Федерации необходимого размера обеспечения при предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации по банковским кредитам, привлекаемым юридическими лицами.

Направления совершенствования механизма межбюджетных отношений

Снижение поступлений доходов в региональные и местные бюджеты, вызванное неблагоприятным изменением экономической ситуации, требует реализации мер, направленных на внед-

6



ДОТАЦИИ НА ВЫРАВНИВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РФ, ДОТАЦИИ НА ПОДДЕРЖКУ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ И БЮДЖЕТНЫЕ КРЕДИТЫ СУБЪЕКТАМ РФ НА 2008–2012 ГОДЫ.
*ПРОЕКТИРОВКА БЮДЖЕТА НА 2010 ГОД

рение новых подходов к организации и осуществлению бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Так, признано необходимым внедрение элементов внешнего финансового администрирования в случае существенного снижения доходов публично-правового образования, вызывающего необходимость оказания финансовой помощи из вышестоящего бюджета, предусмотрев в законодательстве возможность подписания соглашений между органами власти по оптимизации расходной части соответствующего бюджета, принятию обязательств по дополнительному привлечению доходов как условий предоставления финансовой помощи.

В целях недопущения дестабилизации бюджетной системы субъектов Российской Федерации с моноотраслевой структурой экономики в случае ухудшения экономической ситуации необходимо установить требование о формировании указанными субъектами Российской Федерации фондов финансовых резервов.

Дальнейшее развитие межбюджетных отношений будет направлено на формирование стабильной и предсказуемой системы финансовых взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления, ориентированной на долгосрочную перспективу, и в то же время необходимо предусмотреть внесение изменений в отдельные инструменты межбюджетного регулирования адекватно сложившейся экономической ситуации.

Одним из базовых направлений корректировки межбюджетных отношений является повышение эффективности системы разграничения полномочий в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг.

В законодательство о разграничении прав и обязанностей по предоставлению государственных и муниципальных услуг между органами публичной власти следует внести изменения, направленные на уточнение формулировок расходных полномочий субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения, устранение дублирования функций муниципальных районов и поселений.

Назрела необходимость формирования инструментов, обеспечивающих расширение взаимодействия между субъектами Российской Федерации и между муниципальными образованиями по совместному осуществлению возложенных на них расходных полномочий. В этой связи необходимо проработать порядок межрегионального и межмуниципального взаимодействия, внести изменения в бюджетное законодательство и разработать методические рекомендации по механизму финансового обеспечения межрегиональной и межмуниципальной кооперации.

Безусловное удовлетворение спроса населения на первоочередные бюджетные услуги в условиях неблагоприятной экономической ситуации требует предоставления права органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять централизацию рас-

ходных обязательств органов местного самоуправления, не предусматривающую изъятие доходов местных бюджетов.

Министерством финансов Российской Федерации будет продолжена работа по формированию стимулов к увеличению налогового потенциала в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В этой связи необходимо предоставить право субъектам Российской Федерации устанавливать единые нормативы отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, по типам муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа), что позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации более полно учитывать особенности размещения налоговой базы в муниципальных образованиях.

Принимая во внимание, что включение налоговых доходов по дополнительным нормативам в объем межбюджетных трансфертов местным бюджетам при определении уровня финансовой автономии муниципальных образований снижает стимулы к наращиванию доходной базы за счет роста поступлений от налоговых доходов, следует исключить указанные налоговые доходы при расчете доли межбюджетных трансфертов для целей определения условий организации бюджетного процесса в муниципальных образованиях, устанавливаемых в зависимости от финансовой самостоятельности.

В соответствии со сложившейся экономической ситуацией должна быть проведена корректировка инструментов межбюджетного регулирования.

В целях адаптации механизма выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации к условиям экономического кризиса Министерство финансов Российской Федерации внесет соответствующие изменения в методику выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, позволяющие учесть все факторы, влияющие на снижение налогового потенциала субъектов Российской Федерации в условиях ухудшения экономической ситуации.

Одним из широко применяемых в последнее время инструментов выравнивания муниципальных образований по уровню среднедушевых налоговых доходов на одного жителя являются субсидии в фонды финансовой поддержки муниципальных образований, так называемые отрицательные трансферты, которые уплачивают муниципальные образования, имеющие «сверхвысокие доходы».

Однако практика работы показала, что действующий механизм «отрицательного трансферта» не позволяет существенно сократить различия в бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечивая деконцентрацию доходных поступлений, не связанных с деятельностью органов местного самоуправления, и в то же время не стимулирует органы местного самоуправления к развитию налогового потенциала. Корректировка механизма «отрицательного трансферта» должна предусматривать перечисление таких межбюджетных субсидий при значительном превышении объема расчетных налоговых доходов отдельных муниципальных образований установленного уровня по прогрессивной шкале изъятия, в том числе и изъятие всей суммы превышения при многократном превышении среднедушевых налоговых доходов в отдельных муниципальных образованиях.

Одним из существенных недостатков бюджетного законодательства является отсутствие методики определения объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Предполагается установление Бюджетным кодексом Российской Федерации требований к определению субъектами Российской Федерации объема указанных трансфертов, гарантирующего достижение минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности публично-правовых образований местного значения, являющегося критерием выравнивания муниципальных образований по этому показателю.

За последние годы существенно выросло количество направлений предоставления финансовой помощи в форме субсидий, что приводит к размыванию принципов приоритетности софинансируемых расходных обязательств, снижает ответственность главных распорядителей и получателей бюджетных средств в обеспечении выравнивания возможностей публично-правовых образований – получателей субсидий в предоставлении соответствующих бюджетных услуг.

Предполагается определение приоритетов софинансирования с учетом следующих требований:

– субсидия направлена на снижение значительных различий в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг между субъектами Российской Федерации;

– субсидия предусматривает повышение качества (объема) предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации до установленного на федеральном или региональном уровнях показателя;

– предоставление субсидии обусловлено неравномерным распределением потребителей отдельных государственных (муниципальных) услуг по субъектам Российской Федерации.

Следует ликвидировать субсидии, не соответствующие ни одному из этих требований.

Каждой субсидии должна соответствовать цель предоставления, выражающаяся, в том числе, в ежегодном повышении качества и количества бюджетных услуг, а также срок софинансирования, характеризующий период времени, в течение которого получателю субсидии будут созданы условия для самостоятельной реализации в полном объеме софинансируемого расходного полномочия.

В целях повышения эффективности реализации расходных полномочий публично-правовых образований регионального и местного значения, осуществляемых с использованием субсидий, предоставляемых из вышестоящих бюджетов, следует переходить от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального и регионального бюджетов на структурные преобразования, что позволит существенно оптимизировать расходы соответствующих бюджетов при сохранении стимулов к выполнению расходных обязательств.

Следует провести анализ системы межбюджетных трансфертов, предоставляемых в форме субвенций, позволяющий дать оценку обоснованности увеличения в последние годы числа делегируемых расходных полномочий, а также объема средств, передаваемых нижестоящим органам власти для исполнения указанных полномочий.

Целесообразно установить следующие требования, характеризующие обоснованность делегирования полномочия:

– улучшение качества осуществления передаваемых обязательств;

– сокращение затрат на осуществление передаваемых обязательств;

– создание гражданам более комфортных условий получения бюджетных услуг в рамках передаваемых обязательств;

– повышение оперативности рассмотрения вопросов и принятия решений.

В методики расчета субвенций должны быть включены коэффициенты, учитывающие фактический уровень охвата населения передаваемыми бюджетными услугами, что позволит обеспечить соответствие между необходимым для реализации расходного полномочия объемом средств и объемом средств, предусматриваемым в рамках субвенции.

В целях расширения возможностей получателей субвенций в эффективной реализации передаваемых расходных полномочий необходимо рассмотреть вопрос об объединении отдельных субвенций в консолидированную субвенцию.

Учитывая неравномерность размещения налоговой базы в субъектах Российской Федерации, целесообразно установить право предоставления бюджетных кредитов как между субъектами Российской Федерации и между муниципальными образованиями, так и муниципальными образованиями субъекту Российской Федерации, на территории которого они расположены.

В период финансовой нестабильности приоритетным направлением развития финансовых механизмов должно быть внедрение передовых технологий управления в бюджетный процесс, обеспечивающих эффективное предоставление бюджетных услуг.

Условием повышения качества управления бюджетным процессом на региональном уровне является формирование системы оценки качества организации и осуществления бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации, предусматривающей меры воздействия на субъекты Российской Федерации, не обеспечивающие качественного финансового менеджмента. Указанные меры включают требование об осуществлении независимого аудита эффек-

тивности использования финансовых средств, разработку программы повышения эффективности управления бюджетным процессом, рассмотрение вопроса о соответствии руководителя финансового органа занимаемой должности в случае, если на основании соответствующего мониторинга выявлена связь между ненадлежащим качеством финансового менеджмента и действием (бездействием) руководителя.

В целях повышения ответственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за проводимую бюджетную политику, сохранения платежеспособности публично-правовых образований необходимо уточнить процедуру и критерии введения временной финансовой администрации для обеспечения предупреждения роста и (или) высокого уровня просроченной кредиторской задолженности региональных и местных бюджетов.

Необходимо совершенствование организации государственного и муниципального контроля, требующее уточнения порядка формирования контрольных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, законодательное закрепление их полномочий.

Реализация вышеизложенных мер будет способствовать повышению эффективности системы межбюджетных отношений и качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях.