Ковалерова Л.А.,
соискатель БГУ
старший преподаватель
кафедры «Финансы и кредит»

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемы межбюджетных отношений все чаще становятся объектом0 пристального внимания не только в теоретических разработках экономистов, но и при поисках практических мер по реализации принципов бюджетного федерализма в России, что связано с возникновением необходимости построения эффективной системы бюджетных отношений между различными уровнями власти становится ключом к будущему единству и даже условием сохранения Российской Федерации.

Данная статья посвящена проблемам и оценке современного состояния межбюджетных отношений в Российской Федерации. Автором на основе «Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений…в 2006-2008 гг.» сделана попытка обобщить основные направления совершенствования межбюджетных отношений в российских регионах.

Одной из основных характеристик федеративного государства является соответствие базовых направлений экономической политики в действиях федерального правительства и в действиях правительств субъектов Федерации. Так, если действия центра направлены на сокращение государственных расходов, то и вся региональная политика должна быть направлена на стимулирование сокращения расходов на уровне субъектов федеративного государства. Однако добиться такой сбалансированности, особенно в российских кризисных условиях, - задача непростая. Необходимо установление новых межбюджетных отношений, основанных на принципах бюджетного федерализма, что является важнейшим условием создания в России истинно рыночного бюджетного устройства.

Нынешнее состояние межбюджетных отношений обоснованно считается одной из наиболее сложных и острых проблем федеративного устройства Российского государства. Как и в предыдущие годы, межбюджетные отношения остаются, пожалуй, самым уязвимым местом каждого годового бюджета.[1]

В условиях бюджетного федерализма усиление централизации налоговых поступлений может быть приемлемо. Но только если это осуществляется не как стратегическое направление развития экономических основ федеративных отношений, а как временный манёвр, например, в кризисной ситуации.

Поэтому необходимо иметь критерии для определения обоснованного уровня централизации и децентрализации средств в бюджетной системе. Такими критериями могут быть следующие:

[1]Стенограмма заседания секции «Финансово-экономическая политика» Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

– пределом централизации доходов в вышестоящих уровнях бюджетной системы должна быть граница, за которой выравнивающая функция межбюджетных отношений действует в ущерб их стимулирующей функции, приводя к иждивенческим настроениям на местах;

– пределом децентрализации при распределении доходов по уровням бюджетной системы является такая грань, за которой инициатива и самостоятельность в наращивании налогового потенциала на местах подменяется усилением сепаратизма, ведёт к нарушению единого экономического пространства и не отвечает сочетанию общегосударственных, региональных и местных интересов.

В 2006 году исполнение бюджета, как и в 2001-2005 годах, осуществляется в условиях сохраняющейся высокой дифференциации бюджетной обеспеченности регионов (таблица 1). К сожалению, за последние три года количество регионов-доноров (регионов, не получающих дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ) не изменилось и составляет 18. Но в 2007 году, по прогнозам экспертов Счётной палаты РФ, в их число войдут Челябинская и Томская области. Однако пополнится и список получателей средств федерального бюджета в виде дотаций. В нём появится Удмуртская республика. Хотя в целом список высокодотационных субъектов Российской Федерации сокращается. Если в 2005 году их было 31, то в 2006 году уже 27. Первое место по уровню среднедушевой бюджетной обеспеченности с 2002 года стабильно занимает Ханты-Мансийский автономный округ. К низкообеспеченным регионам в разные годы относились Агинский Бурятский автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Ингушская республика. Последняя является самым низкообеспеченным субъектом Российской Федерации в текущем году и, в соответствии с прогнозом, останется им в будущем году. Разрыв между бюджетной обеспеченностью самого «богатого» и самого «бедного» регионов страны, по оценкам экспертов главного контрольно-финансового ведомства России – Счётной палаты, до получения средств федерального бюджета в виде дотаций составлял 66 раз, а после передачи выравнивающей дотации сократился до 11 раз.

Таблица 1 - Характеристики распределения региональной бюджетной обеспеченности

Число регионов с бюджетной обеспеченностью не выше	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
0,25	10	11	9	10	10	8
0,5	25	31	33	33	31	27
1	69	70	69	71	69	65

Анализ динамики показателя среднего валового регионального продукта на душу населения в 2006 году показывает, что у высокоразвитых регионов этот показатель в 4,18 раза выше, чем у регионов с низким уровнем развития. Неравномерность развития субъектов Российской Федерации в 2006 году сохраняется и по иным важным показателям. Так, по объёму инвестиций в основной капитал на душу населения разрыв между Смоленской и Брянской областями возрастает с 3,9 раза в 2004 году до 5,3 раза в 2006 году, между Вологодской и Курганской областями – соответственно с 4 раз до 4,5 раза. Удельный вес населения с доходами ниже прожиточного минимума в Республике Татарстан в 2006 году в 5,3 раза ниже, чем в Республике Ингушетия (в 2004 году этот разрыв был 4,8 раза), а в Приморском крае – в 3,2 раза ниже, чем в Республике Тыва (в 2004 году – 1,6 раза). Уровень регистрируемой безработицы (по отношению к экономически активному населению) в Москве составляет в 7,3 раза ниже, чем в Кемеровской области (в 2004 году разрыв был 4,8 раза), в Республике Мордовия – в 6 раз ниже, чем в Ульяновской области.

К сожалению, констатируют многие специалисты, порядок формирования межбюджетных отношений в РФ не предусматривает эффективных инструментов выравнивания и стимулирования подобных ситуаций. В частности, слабо используются для этих целей и такие механизмы, как оптимальное размещение производительных сил и особых экономических зон в регионах с низкими доходами.

Финансовая помощь регионам в 2006 году

В 2006 году объём финансовой помощи регионам составил 330,8 млрд. рублей. Финансовая помощь осуществляется из пяти фондов: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР) (228,2 млрд. рублей), Фонд софинансирования социальных расходов (ФФССР) (26,2 млрд. рублей), Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (ФРРМФ) (1,4 млрд. рублей), Федеральный фонд компенсаций (72,3 млрд. рублей) и Федеральный фонд регионального развития (ФФРР) (2,7 млрд. рублей). Доля фондов в общем объеме финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации (без учета трансфертов внебюджетным фондам) составляет 63,6%. Значительные средства предоставлены регионам и на реализацию федеральных целевых программ. Однако почти все они - 99,2% (более 15 млрд. рублей), направлены на дотации в рамках двух федеральных целевых программ: «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан» и «Социально-экономическое развитие Республики Башкортостан». По сравнению с 2005 годом объем финансирования Республике Башкортостан, например, увеличен в 1,8 раза.

В 2006 году в федеральном бюджете предусмотрены субсидии 71 субъекту Российской Федерации в сумме 670 млн. рублей на капремонт гидротехнических сооружений, находящихся в собственности этих субъектов, муниципальной собственности и бесхозных гидротехнических сооружений. 1 млрд. 308,7

млн. рублей выделены на организацию оздоровительной кампании детей и подростков. Однако это меньше чем в 2005 году на 412,5 млн. рублей (24%).

Субсидия на частичное возмещение расходов бюджетов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг составила 7 млрд. 986,9 млн. рублей. Это на 7,1% меньше утвержденных показателей 2005 года, а с учетом инфляции реальное снижение составит более 14%. И это притом, что кредиторская задолженность в регионах по предоставлению населению субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг на 1 июля 2005 года уже составляла 3 млрд. 982,9 млн. рублей. В 2006 году погашение указанной задолженности регионам не предполагается.

Субсидия на частичное возмещение расходов на выплату государственных пособий гражданам, имеющим детей, обозначена в бюджете в сумме 4 млрд. 280 млн. рублей и увеличилась по сравнению с 2005 годом на 7% с учетом инфляции. Вместе с тем, ряду субъектов Российской Федерации субсидия на указанные цели в сравнении с 2005 годом значительно уменьшена. Например, Краснодарскому краю она сокращена почти на 10%, Архангельской области - на 18,6%, Рязанской области - на 20,4%. Если учесть, что кредиторская задолженность по оплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, на 1 июля 2005 года составляла 2 млрд. 76,3 млн. рублей (48,5% от объема средств на весь 2006 год), можно смело утверждать, что данная проблема с повестки дня в текущем году снята не будет.

Объем субсидии на частичное возмещение расходов регионов на осуществление мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла предусмотрен на 2006 год в сумме 11 млрд. 770 млн. рублей. Увеличение по сравнению с 2005 годом - на 7%, что соответствует ожидаемому уровню инфляции. Задолженность консолидированных бюджетов регионов по обязательствам, вытекающим из федерального закона «О ветеранах» составляла на 1 марта 2005 года 16 млрд. 564,5 млн. рублей, на 1 июля 2005 года -15 млрд. 157,6 млн. рублей. При сохранении пропорций финансирования эта задолженность будет ликвидирована только через 5 лет.

В 2006 году выделение дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности предусматривается 64 субъектам Российской Федерации. Однако 11 регионам (Приморский край, Архангельская, Белгородская, Иркутская, Кемеровская, Курская, Магаданская, Новосибирская, Омская, Орловская и Тульская области) дотации по сравнению с текущим годом будут снижены, а 5 регионам (Республика Калмыкия, Воронежская, Сахалинская, Смоленская, Ульяновская области) увеличены в 1,5 и более раз. Наибольший размер дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в абсолютной величине традиционно получили регионы Южного федерального округа (Республика Дагестан, Чеченская Республика, Ростовская область), а также Алтайский край и Республика Саха (Якутия).

На обеспечение сбалансированности бюджетов субъектов РФ в 2006 году выделено 25 миллиардов рублей. Из них 6 миллиардов рублей выделяются на доведение до среднего уровня бюджетной обеспеченности регионов, 5 миллиардов рублей - на повышение зарплат в регионах до принятого правительством уровня,

5 миллиардов рублей - на то, чтобы увеличение трансфертов регионам составило не менее 20% по сравнению с 2005 годом. На дополнительные решения выделяется 4 миллиарда рублей. Утверждено распределение субсидий из Федерального фонда регионального развития (ФФРР) в размере 2,679 миллиарда рублей. Средства фонда направляются на оказание финансовой поддержки регионам по развитию социальной и инженерной инфраструктуры.

По оценке Счетной палаты, изменения бюджетного и налогового законодательства в части межбюджетных отношений могут привести к потерям консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в объеме 69 млрд. руб., что на 14,8 млрд. рублей превышает оценку выпадающих доходов правительства РФ. Имеет важность изменения формы предоставления социальных льгот путем перевода натуральных льгот в денежную форму и, в этой связи, резкое повышение роли и ответственности субъектов Российской Федерации в обеспечении развития социальной сферы и экономического потенциала регионов. Для этих целей в составе разделов бюджета предусмотрены расходы в объеме 173 млрд. руб., что направлено на повышение прозрачности и адресности социальной поддержки малообеспеченных слоев населения и увеличения уровня их реальных доходов.

В результате принятия ряда федеральных законов сформированы принципы разграничения полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов Федерации и органами местного самоуправления. Созданы два полноценных обладающих всеми бюджетными полномочиями, уровня местных бюджетов – районный и поселенческий. Закреплены на долгосрочной основе распределение налоговых доходов, принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов из федерального, регионального и местных бюджетов.

В связи с этим Минфин России разработал Концепцию повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами в Российской Федерации на 2006-2008 годы. Цель Концепции – повышение эффективности деятельности органов государственной власти РФ, субъектов Федерации и органов местного самоуправления по реализации их полномочий, повышение устойчивости и качества управления общественными финансами на всех уровнях бюджетной системы, удовлетворение спроса граждан на бюджетные услуги с учётом объективных различий в потребностях населения и особенностей социально-экономического развития территорий.

Основными задачами повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в 2006-2008 являются следующие:

1. укрепление финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации;
2. создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты;
3. создание стимулов для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами;

4. повышение прозрачности региональных и муниципальных финансов;

5. оказание методологической и консультационной помощи субъектам РФ в целях повышения эффективности и качества управления государственными и муниципальными финансами, а также в целях реализации реформы местного самоуправления.[2]

В Концепции указаны стимулы для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты. В целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты необходимо законодательно установить условия осуществления бюджетного процесса для субъектов РФ в зависимости от уровня их дотационности. Это необходимо для того, чтобы субъекты РФ стремились к увеличению собственных доходов и переходу из категории субъектов РФ с низким уровнем бюджетной обеспеченности в категорию с более высоким уровнем бюджетной обеспеченности.

Созданы стимулы для улучшения качества управления государственными и муниципальными финансами.

В целях активизации деятельности органов государственной власти субъектов РФ по финансовому оздоровлению и улучшению качества управления государственными и муниципальными финансами, содействия реформированию бюджетной сферы и бюджетного процесса, стимулирования экономических реформ в субъектах РФ и муниципальных образованиях в составе федерального бюджета образован Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов.

Функционирование Фонда реформирования региональных и муниципальных финансов особенно актуально в период реализации в РФ бюджетной реформы, реформы местного самоуправления, а также разграничения предметов ведения и полномочий. В этой связи целесообразно увеличить количество субъектов РФ и муниципальных образований, отбираемых для предоставления субсидий по результатам оценки программ реформирования региональных и муниципальных финансов. Предстоит усовершенствовать механизмы отбора, установленные в настоящее время, путём усиления роли показателей, определяющих качество управления региональными и муниципальными финансами.

В условиях разграничения полномочий предстоит пересмотреть принципы оказания финансовой помощи, предоставляемой на условиях софинансирования в целях обеспечения выполнения приоритетных для РФ полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Средства для предоставления указанной помощи предусматривается сконцентрировать в специально создаваемом Федеральном фонде софинансирования расходов.

Реализация предлагаемых на 2006-2008 гг. мер по повышению эффективности межбюджетных отношений должна обеспечить завершение процесса системного реформирования межбюджетных отношений в РФ, а также созда-

---

[2] Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 годах // Одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р

ние эффективной, устойчивой и прозрачной системы финансовых взаимоотношений между органами власти РФ, способной к самостоятельному развитию на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов всех уровней и единства их общих интересов.

Определяя пути совершенствования системы межбюджетных отношений в условиях её реформирования, необходимо исходить из обеспечения самостоятельности каждого звена данной системы, основанной на закреплении устойчивых источников поступления доходов.

1. Стимулирование мобилизации доходов на уровне регионов возможно путём исключения из схемы выравнивания бюджетной обеспеченности части налоговых доходов в тех случаях, когда они в своей динамике превышают средний по округу темп роста по сравнению с предыдущим бюджетным годом. Фактически это даст быстрое наращивание налоговых доходов, право на получение относительно большей финансовой помощи.

2. Ещё один путь решения этой проблемы - предоставление местным бюджетам относительно больших объёмов финансовой помощи в соответствии с их долей доходов в консолидированном бюджете региона. Однако более эффективными можно считать следующие системы стимулирования:

во-первых, осуществление только частичного бюджетного выравнивания подушевых доходов;

во-вторых, исключение неналоговых доходов при расчете их налогового потенциала.

3. Проведение активной экономической политики через передачу средств в бюджеты на финансирование целевых программ. Перераспределение финансовых ресурсов между региональными и муниципальными образованиями должно служить инструментом активной экономической политики субъекта Российской Федерации. Для этого в общем объеме средств, перераспределяемых из регионального бюджета в местные бюджеты, следует выделить часть, за счет которой будет осуществляться финансирование целевых программ, в том числе и программ, совместно финансируемых из регионального и местных бюджетов на долевой основе.

4. В новом порядке регулирования межбюджетных отношений следовало бы избегать излишней регламентации, вмешательства в этот процесс с федерального на региональный и местный уровни. В связи с тем, что в рамках федерального закона нельзя предусмотреть всё многообразие социально-экономического положения российских регионов, то необходимо оставить возможность для проявления местной инициативы. Дать властям субъектов Федерации и муниципалитетов реальные рычаги управления, с помощью которых они могли бы использовать специфику местных условий.

5. Не следует преуменьшать значение финансовой помощи регионам из федерального бюджета. В связи с этим в первые годы реформы межбюджетных отношений роль фонда финансовой поддержки регионов в бюджетной обеспеченности должна быть высока. Поскольку именно с помощью его будет осуществляться перераспределение доходов в дотационные регионы. В связи с этим особое значение имеет выработка правильного подхода к принципам формиро-

вания этого фонда. Методика расчёта должна учитывать оценку, как по экономическим, так и по социальным компонентам развития каждого муниципального образования.

6. В целях повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственной налоговой базы в части регулирования межбюджетных отношений могут быть предусмотрены дотации из регионального бюджета в бюджеты муниципальных образований на стимулирование роста доходной базы и стабилизацию доходной базы. Создание фонда стимулирования в рамках бюджета отдельного региона должно основываться на части доходов областного бюджета, приходящаяся на долю муниципальных образований, и должно быть предназначена для стимулирования социально-экономическое развитие и укрепление собственной доходной базы, эффективному использованию бюджетных средств, росту уровня населения. Средства же фонда стабилизации должны направляться на финансирование текущих расходов бюджета муниципальных образований, включая погашение задолженности перед областным бюджетом. В целях совершенствования системы управления местными финансами могут быть предусмотрены в региональных бюджетах фонды реформирования муниципальных финансов. Субсидии из фонда предоставляются на конкурсной основе и направляются на оздоровление и реформирование муниципальных финансов, обслуживание погашения долговых обязательств и кредиторской задолженности, развитие социальной инфраструктуры.

7. Должно быть оптимальное и четкое разграничение расходных полномочий между бюджетами субъекта Российской Федерации и муниципальных образований.

Литература:

1. Бюджетный кодекс РФ.
2. Бюджетная система России: Учебник для вузов / Под ред. Проф. Г.Б.Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 540 с.
3. Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ в 2006-2008 годах // Одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 апреля 2006 г. № 467-р.
4. Силуганов А.Г. Повышение эффективности межбюджетных отношений и качества управления общественными финансами в 2006-2008 годах // Финансы, 2006 - №1. С.3-9.
5. Стенограмма заседания секции «Финансово-экономическая политика» Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ.