

УДК 33.06; 336.02

© Валентин Васильевич Катов,
кандидат экономических наук,
Владимирский филиал РАНХиГС
E-mail: kwant55@mail.ru

V. V. Katov,
PhD in Economics
The Vladimir Branch of the RANEPA

ВЛИЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ РФ

Impact of interbudgetary relations on the socio-economic development of the territories of the Russian Federation

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы формирования межбюджетных отношений в нашей стране на современном этапе. Исследования в области управления финансами представляют различные варианты регулирования межбюджетных отношений, формирования бюджетного федерализма. Бюджетный федерализм не имеет какой-либо общей унификации, определенной системы централизации государственных функций в межбюджетных отношениях. Создать оптимальную, идеальную модель бюджетного федерализма практически невозможно по причинам исторического, национального, политического характера. Российская практика межбюджетных отношений, где огромную, если не основную роль на практике играют межбюджетные трансферты, не позволяет достичь желаемого уровня и эффекта местной бюджетной децентрализации.

Annotation. The article deals with the formation of interbudgetary relations in our country at the present stage. Research in the field of financial management presents various options for regulating interbudgetary relations, the formation of budgetary federalism. Budgetary federalism does not have any general unification, a certain system of centralization of state functions in interbudgetary relations. It is almost impossible to create an optimal, ideal model of budgetary federalism for reasons of a historical, national, or political nature. The Russian practice of interbudgetary relations, where interbudgetary transfers play a huge, if not the main role in practice, does not allow achieving the desired level and the effect of local budgetary decentralization.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, бюджетный федерализм, фискальный федерализм, межбюджетные трансферты.

Keywords: interbudgetary relations, budgetary federalism, fiscal federalism, interbudgetary transfer.

Общеизвестно, что существующая система межбюджетных отношений в государстве отражает уровень самостоятельности в принятии управленческих решений, схему взаимоотношений между различными уровнями власти, социально-экономические особенности развития общественных отношений. Для государств федеративного типа важно сохранение государственного единства при оптимальном предоставлении

территориям, регионам, условий, при которых они смогли бы принимать самостоятельные решения по большинству управленческих вопросов. Федеративное устройство позволяет формировать межбюджетные отношения, бюджетный процесс на началах территориальной самостоятельности функционирования финансовых вопросов при соблюдении правил принятой финансовой доктрины на уровне государства. И здесь, по нашему мнению, важен оптимальный уровень бюджетной децентрализации. Большинство исследований в области межбюджетных отношений указывает на схожесть в выборе вариантов регулирования межбюджетных отношений, подходов к толкованию понятия бюджетного федерализма, распределения управленческих функций общегосударственного и регионального характера. Выводы многих исследователей по вопросам специфики процессов децентрализации в финансовой, экономической сферах достаточно актуальны и в настоящее время. Основной тезис состоит в том, что от уровня децентрализации зависит стабильность, финансовая безопасность государства. Высокий же уровень централизации отрицательно влияет на финансовую систему в целом, финансовую самостоятельность муниципальных образований, снижает стимулы к экономическому развитию. Треть населения, более половины территории земного шара приходится на страны с федеративным устройством. Бюджетный федерализм, присущий этим странам, не имеет какой-то общей унификации, степень централизации государственных функций в межбюджетных отношениях различна и соответственно характер существующих межбюджетных отношений может быть как жестко централизованным, достаточно децентрализованным и что-то среднее между ними (кооперативный).

Таблица 1

Примеры государств по формам межбюджетных отношений

Государства	Применяемые формы	Управляемые налоги	Твердо закрепленные налоги
Индия, Венесуэла	централизованная	сроки применения не ограничены	Имеют характер закрытой формы
Бельгия, США, Южный Судан, Босния и Герцеговина	децентрализованная	доступны, открытой формы	не применяются
Австрия, Швейцария, ФРГ	смешанная (кооперативная)	имеют конституционный характер	имеют процессуальную форму

Примечание - составлено автором по [13].

Всем вариантам присуще участие федерального правительства в решении социально-экономических вопросов территорий, контроле территориальных бюджетов, сглаживании неравномерности развития регионов, по объективным и субъективным причинам, через систему трансфертов, соблюдении общегосударственных интересов страны. Различие

лишь в степени участия и ответственности в исполнении принимаемых решений федерального аппарата управления. Уровень финансовой независимости и самостоятельности регионов в принимаемых решениях определяет, по нашему мнению, эффективность получаемых результатов и сохранение адресности государственного финансирования определенным категориям населения. Независимость территорий, регионов от центральных органов власти по вопросам перераспределения бюджетно-налоговых процессов характеризует высокий уровень развития национальной экономики в целом, достаточно равномерное развитие всех регионов. В то же время следует отметить, что и в таком варианте межбюджетных отношений «государево око» обязательно присутствует. При более «пестром» социально-экономическом состоянии регионов механизм бюджетного выравнивания способствует перераспределению финансовых возможностей государства по всей территории страны в соответствии с национальными особенностями развития.

Межбюджетные отношения, используемые при федеративном устройстве государства, в первую очередь, должны обеспечивать поступательное развитие всех территорий, эффективность в экономической и социальной сферах, значимость в политическом плане. Важным показателем в данном случае, по нашему мнению, должно быть условие управления в выравнивании, коррекции социальных услуг государства между отдельными территориями и всей территории государства за счет расчета общенациональной бюджетной обеспеченности. Сбалансированность в этом случае приобретает политический характер. Как известно, основоположниками теории бюджетной децентрализации являются: английский экономист Тибу Ч., американский ученый Масгрейв Р., и др. Свои выводы они обосновывают тем, что «...децентрализация повышает конкуренцию среди местных властей... обеспечение общественными благами на местном уровне эффективно в случае, когда выгоды от потребления достаются местным жителям... на федеральном уровне эффективно в случае, когда выгоды от потребления являются общенациональными, например национальная оборона...» [14, 15].

Рассматривая вопрос бюджетного федерализма, бюджетной «централизации-децентрализации», отметим, что на уровне регионов Российской Федерации его состояние напрямую зависит от соотношения внутренних и внешних факторов регионального развития. Федеральное бюджетное законодательство формирует внешние факторы межбюджетных отношений, тогда как политика субъекта Федерации устанавливает систему взаимодействия с местными бюджетами, расширение налоговой базы, управление собираемостью налоговых и неналоговых доходов.

Бюджетный федерализм в этом случае выступает основным регулятором регионального развития. Совокупность финансовых схем и инструментов позволяет сохранять целостность развития на федеративном уровне, сохранение конституционных социальных основ граждан, минимума

социальных благ. В стратегии межбюджетных отношений основным вектором развития для РФ и для большинства стран является создание условий для формирования территориально-производственных систем регионального и общенационального характера, способных осуществлять расширенное воспроизводство товаров, услуг, благ.

Следует отметить, что в настоящее время в тех регионах РФ, где наблюдается неплохая ситуация с экономическим ростом, достаточно высокий уровень экономического развития, доля налоговых доходов в местные бюджеты неуклонно снижается, бюджетные средства концентрируются в региональном бюджете. Здесь наблюдается определенная схема по доходным источникам между бюджетами и структурой налоговых доходов бюджета региона, где значительный вес занимают доходы от налога на прибыль, в основном идущие в бюджет субъекта РФ, и редко направляются в местные бюджеты с целью снижения дифференциации бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Отсутствие системы по расширению налоговой базы, улучшению собираемости налогов является одной из *«застарелых»* проблем муниципальных бюджетов. Для снижения уровня централизации бюджетных средств в бюджете региона часть субъектов РФ довольно успешно применяет вместо единых нормативов отчислений в местные бюджеты дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности введение дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ. Данная мера позволяет внедрять новые практики в межбюджетном регулировании с целью децентрализации в межбюджетных отношениях. Межбюджетные трансферты в любом случае эффективнее влияют на формирование собственных доходов региональных и местных бюджетов, нежели установленные нормативы отчислений налоговых доходов.

Продолжая разговор о росте уровня бюджетной децентрализации, отметим, что существует достаточно вариантов его достижения на практике:

- при анализе сложившихся пропорций в формировании бюджетной системы бюджетов всех уровней, по нашему мнению, следует принимать во внимание фактические результаты, на основании которых принимать решения о корректировке существующих пропорций разделения финансовых потоков между бюджетами;
- полномочия по управлению доходами и расходами бюджетов всех уровней, по нашему мнению, следует подвергать постоянной корректировке между всеми властными уровнями управления.

Практика бюджетного федерализма в РФ указывает на то, что достаточно часто в финансовом управлении возникает ситуация, провоцирующая противоречия между достигнутым уровнем децентрализации по доходной и расходной части бюджетов и существующим уровнем централизации властных полномочий по их управлению.

Существующая бюджетная децентрализация регион-муниципалитет характеризуется следующими параметрами:

- *главенствующей ролью* Бюджетного кодекса РФ в утверждении нормативов отчислений налоговых доходов в местные бюджеты от поступлений доходов в региональный бюджет;
- *долей собственных доходов* муниципалитета в объеме *собственных доходов* региона;
- *уровнем доходов* местного бюджета по налоговым и неналоговым поступлениям в региональный бюджет;
- *уровнем общих налоговых доходов* муниципалитета к уровню общих налоговых доходов региона.

Российская практика бюджетных отношений, где огромную, если не основную роль на практике, играют межбюджетные трансферты, не позволяет достичь желаемого уровня и эффекта местной бюджетной децентрализации. Местный налоговый потенциал не играет в этом вопросе решающей роли ввиду его крайне низких объемов налоговых доходов. Практика многих последних лет указывает на рост централизации бюджетных отношений, снижение самостоятельности регионов и муниципалитетов по расходным полномочиям, что негативно отражается на развитии экономики регионов и муниципалитетов за счет сведения к минимальным возможностям использования дополнительных фискальных стимулов. Регионы, в своей большей части, не заинтересованы в росте финансовой самостоятельности муниципалитетов за счет выделения нецелевых трансфертов и изменения нормативов отчислений в сторону роста по региональным налогам.

Рассматривая роль федеральных межбюджетных трансфертов в плане межбюджетной децентрализации на уровне регион-муниципалитет, можно утверждать, что федеральные дотации на выравнивание бюджетной сбалансированности в определенной степени способствуют росту децентрализации местных бюджетов, влияют на широту их полномочий и играют роль нейтральных трансфертов по сравнению с субвенциями и другими видами трансфертов.

Министерство финансов РФ имеет достаточные возможности по росту уровня местной децентрализации, направляя региональное фискальное стимулирование в нужное русло, и, по нашему мнению, в первую очередь, за счет усиления роли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Подобная политика федеральных властей способна расширить возможности межбюджетных отношений и инициировать конкретные действия в этом направлении региональных властей. Существующая система отношений никак не отражает уровень муниципальной бюджетной децентрализации по такому показателю как *«доля муниципальных бюджетов в общих налоговых доходах, по поступлениям регионального характера»* [1].

Уровню бюджетной децентрализации в системе межбюджетных отношений РФ на сегодняшний день присущи такие параметры, признаки:

- зависимость уровня концентрации доходов в региональном бюджете, расширение возможностей муниципальных образований, в большей степени, зависит от принятой в субъекте региональной финансовой политики;

- передача на муниципальный уровень части источников доходов бюджета региона, за счет усиления финансовой дисциплины по налоговым и неналоговым платежам, по нашему мнению, позволит увеличить уровень децентрализации по налоговым доходам без каких-либо отрицательных издержек для устойчивости регионального бюджета;

- необходимы изменения в Бюджетный кодекс РФ в части установления пропорций по разграничению доходов между региональными и муниципальными бюджетами. Существующие правила обеспечивают централизацию средств в региональном бюджете, при недостатке ресурсов на муниципальном уровне, для решения основных вопросов местного значения.

По нашему мнению, на состояние межбюджетных отношений в РФ влияют такие основные факторы.



Примечание - составлено автором.

Рис. 1. Основные факторы, определяющие межбюджетные отношения в РФ

Заключение.

Общие закономерности бюджетного федерализма, присущие многим странам, следует учитывать в российской системе финансовых отношений федеральный центр – регионы. По нашему мнению, это следующие закономерности:

- административную (политическую) власть и финансовые компетенции следует развивать в направлении разграничения полномочий, создания определенных разграничительных барьеров;

- влияние налоговой политики в получении всеми уровнями бюджетной системы дополнительных доходов от экономического развития, как самого региона, так и от развития предприятий, расположенных на территории региона, управляя в законодательном русле их налогообложением;

- для выполнения конкретных региональных программ следует создавать условия, при которых регион мог обладать собственными источниками финансирования, а в тех случаях, когда вышестоящие органы власти устанавливают конкретное задание нижестоящим - обеспечение ресурсами в полном объеме;

- обеспечение разграничения между всеми уровнями власти предметов ведения и компетенций;

- снижение до минимума взаимной ответственности по предметам ведения с целью конкретизации ответственности и роста административных процедур.

Создать оптимальную, идеальную модель бюджетного федерализма практически невозможно по причинам исторического, национального, политического характера. Существующее множество бюджетных систем – лишнее подтверждение этого. Основные же правила любой модели межбюджетных отношений сводятся к следующему:

- расходные полномочия между всеми уровнями власти должны быть четко обозначены;

- реализацию полномочий всех уровней власти следует обеспечить в полном объеме финансовыми ресурсами;

- основная роль действующей системы межбюджетных трансфертов - формирование определенного стандарта услуг государства всем территориям.

Существующую ситуацию в межбюджетных отношениях в нашей стране, по нашему мнению, следует охарактеризовать как российский вариант частичной децентрализации, при отсутствии жесткой централизации и полной децентрализации. Текущая ситуация в межбюджетных отношениях указывает на усиление централизации налоговых полномочий, распределения финансовых ресурсов. Так, по данным Федерального казначейства РФ, за последние 13-15 лет доля налоговых доходов регионов в общем бюджете государства остается почти неизменной (42,0 - 45,0 %), и лишь в 2009 году этот показатель превысил половину от федерального бюджета - 52,8% (для сравнения: в 1992 году - 55,8%) [2]. В то же время, по данным Счетной палаты РФ, МВФ, в таких странах, как Швейцария, ФРГ, Канада, этот показатель колеблется от 63,0% до 68,0%. Еще одним из факторов, подтверждающим рост централизации в межбюджетных отношениях, служит тот факт, что у 53% российских регионов треть доходной части налогового потенциала направлена на решение общенациональных задач, реализацию федеральных приоритетов [3].

Список литературы

1. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: minfin.gov.ru.

2. Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazha.gov.ru>.

3. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru>.
4. Абдулманапов С. Г. и др. Сравнительный анализ структурных диспропорций ВРП и налоговых поступлений // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2017. – № 9. – Ч. 2. – С. 28-37.
5. Гираев В. К. Структура и динамика налоговых поступлений и их территориальные диспропорции // Налоги и налогообложение. – 2014. – № 3. – С. 251-269.
6. Истомина Н. А. Налоговое регулирование финансовой базы местных бюджетов как элемент межбюджетных отношений и бюджетного планирования в регионе // Финансы и кредит. – 2011. – № 44 (476). – С. 66-70.
7. Ольховик В. В. Возможности развития налогового потенциала субъектов Российской Федерации // Экономика региона. – 2019. – № 3. – Т. 15. – С. 938-951.
8. Пешина Е. В., Стрекалова А. А. Фискальный и бюджетный федерализм. Две системы управления публичными финансами // Финансовая аналитика. Проблемы и решения. – 2016. – № 11. – С. 35-52.
9. Печенская М. А., Ускова Т. В. Межбюджетное распределение налогов в России. Концентрация полномочий или децентрализация управления // Экономика региона. – 2016. – № 3. – С. 875-886.
10. Пугачев А. А. Развитие налогового потенциала региона в рамках совершенствования налогового федерализма: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. – М., 2017. – 177 с.
11. Пинская М. Р. Гармонизация налоговых отношений в федеративном государстве: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.10. – М., 2010. – 397 с.
12. Силуанов А. Г. и др. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ // Экономическая политика. – 2011. – № 1. – С. 5-22.
13. Сильва М. Д., Курляндская Г. В. Развитие бюджетного федерализма. Международный опыт и российская практика. – М. : Весь мир, 2006. – 464 с.
14. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. – New York : McGraw Hill, 1959. – 628 p.
15. Tiebout C. A. Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. – 1956. – Vol. 64. – № 5. – P. 416-424.