

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ МЕХАНИЗМА МЕЖБЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

Статья посвящена обзору и анализу существующего в современной российской практике механизма выравнивания горизонтальных и вертикальных диспропорций бюджетов федерального, регионального и местного уровней. Обозначены имеющие место тенденции развития межбюджетных отношений в контексте применения механизмов компенсации бюджетных дисбалансов. Высказаны предложения, направленные на предупреждение развития возможных негативных последствий в сложившейся системе государственных финансов.

Ключевые слова: межбюджетное выравнивание, трансферты, горизонтальные и вертикальные диспропорции.

Существование вертикальных и горизонтальных дисбалансов бюджетов федерального, регионального и местного уровней – одна из важнейших проблем, сохраняющих свою постоянную актуальность и являющихся предметом интереса исследователей межбюджетных отношений в государствах с федеративным устройством.

Вертикальные бюджетные разрывы являются следствием того, что объем финансовых обязательств субфедеральных органов власти, как правило, превышает их возможности по финансированию необходимых расходов за счет закрепленных источников доходов. Отсутствие равенства между расходными обязательствами и доходным потенциалом региональных и местных властей ликвидируется с помощью трансфертов из федерального бюджета, для которого центральные органы власти обеспечивают более широкую базу доходов.

До настоящего времени на практике нигде не удавалось обеспечить полного соответствия величины налоговых и неналоговых бюджетных доходов объему расходных обязательств соответствующих органов власти. И сегодня даже традиционные регионы-доноры имеют вертикальные бюджетные разрывы, для покрытия которых применяются субвенции, дотации, субсидии, а также прочие перечисления из федерального и других бюджетов (имеющие целевой характер), которые и служат основными инструментами для ликвидации вертикальных бюджетных диспропорций.

Размер перечислений, направляемых региону из федерального бюджета, и их доля в общем объеме доходов бюджета субъекта Федерации существенно различаются в зависимости от уровня его экономического развития, социально-демографической структуры и других факторов. Для наглядности приведем в виде сводной таблицы, построенной по данным правительства Самарской области, сведения об объемах и динамике перечислений из федерального и других бюджетов, полученных региональным бюджетом в 2009–2010 гг. [1]

* © Нечаев С.А., 2011

Нечаев Сергей Александрович (sssr@list.ru), кафедра общего и стратегического менеджмента Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Таблица

**Объемы и доли средств, перечисленных из бюджетов различных уровней,
в общих доходах бюджета Самарской области в 2009–2010 гг.**

Показатель	Значение, тыс. руб.	
	2009 г.	2010 г.
Общие доходы регионального бюджета	78 236 079	94 697 497
Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ, в том числе:	17 159 060	20 703 534
<i>Дотации</i>	<i>2 749 933</i>	<i>2 915 927</i>
<i>Субсидии</i>	<i>7 543 912</i>	<i>8 748 220</i>
<i>Субвенции</i>	<i>5 593 915</i>	<i>7 548 964</i>
<i>Иные межбюджетные трансферты</i>	<i>1 251 730</i>	<i>1 482 126</i>
<i>Прочие безвозмездные поступления от других бюджетов</i>	<i>19 571</i>	<i>8 297</i>
Доля средств, перечисленных из других бюджетов, в общих доходах регионального бюджета	21,93 %	21,86 %

Так, в 2009 г. за счет субсидий, дотаций и субвенций из федерального бюджета было обеспечено более 20 % доходов бюджета Самарской области для покрытия обязательств региональной власти. В 2010 г. доля этих поступлений в совокупных доходах регионального бюджета также превысила 20 %. Иные межбюджетные трансферты, связанные в основном с расходами на содержание государственного административно-управленческого аппарата регионального и местного уровня, не превышали 1,6 % общих бюджетных доходов области.

Подобные ситуации касательно доходных поступлений в региональный бюджет имеют регулярный характер и объясняются постоянным несоответствием объема фактических доходов бюджета территории плановому объему его налоговых и неналоговых доходов, определяемому на основе оценок налогового и неналогового потенциала региона как максимально достижимого объема бюджетных поступлений, который может быть получен в рамках региона в сложившихся условиях хозяйствования [2, с. 26]. С одной стороны, в данном контексте явно прослеживается проблема налоговых и прочих неплатежей, что существенно искажает размеры доходных возможностей территорий [3, с. 45] (некоторые соображения автора по поводу причин возникновения бюджетных неплатежей и возникающих последствий будут представлены ниже). С другой стороны, возможно изменение фактических расходов регионального бюджета, связанных, например, с ликвидацией последствий неблагоприятных погодных условий, чрезвычайных ситуаций и др., что также приводит к нарушению бюджетного баланса.

Можно выделить две основные причины существования современного механизма компенсации вертикальных бюджетных разрывов субфедерального уровня. Во-первых, в качестве расходных полномочий региональных и местных бюджетов чаще всего фигурируют вмененные вышестоящим органом власти обязательства, не подкрепленные соответствующими финансовыми средствами. Во-вторых, разделение налогов на федеральные, региональные и местные, как правило, не согласуется с разделением фактических расходов, что особо остро проявляется в ситуациях, связанных, например, с отменой местных налогов (известно, что доля доходов от налоговых поступлений в структуре совокупного дохода

регионального бюджета значительно превышает поступления из неналоговых источников).

К достоинствам описанного механизма исследователи межбюджетных отношений, как правило, относят возможность воздействия центральной власти на формирование политики территориальных органов исходя из разработанных общегосударственных приоритетов стратегического развития. Тем не менее имеется и ряд серьезных недостатков, проявляющих свое негативное влияние на уровне регионов. Так, принцип самостоятельности бюджетов предполагает наличие достаточного объема доходных источников каждого уровня власти для осуществления возложенных на нее расходных обязательств и является одной из важнейших составляющих бюджетного федерализма. Однако в существующей сегодня практике бюджетных отношений федерализма, регионов и органов местного самоуправления этот принцип реализуется не в полной мере. Безусловно, бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований самостоятельны с точки зрения процесса их принятия как нормативных правовых актов, определения доходов и расходов. Но, как было выше отмечено, учитывая важную роль налоговых доходов в формировании каждого уровня бюджета, можно прийти к выводу, что бюджет субъекта изначально юридически и экономически зависим от воли федерального центра. В конечном счете принцип самостоятельности может быть обеспечен только в случае последовательного воплощения согласованного разграничения расходов и доходов между бюджетами разных уровней.

Существенным из признанных принципов бюджетного федерализма является также равенство бюджетных прав для всех органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Это означает, что государство должно устанавливать одинаковые и обязательные нормы и правила, определяющие компетенцию в сферах регулирования бюджетных отношений, осуществления бюджетного процесса. Сегодня на уровне субъектов Федерации эти условия не соблюдаются совсем или выполняются лишь частично: реальная независимость функционирования большинства территориальных бюджетов, а также долгосрочные нормы бюджетных взаимоотношений по вертикали бюджетной системы до сих пор отсутствуют, что оставляет широкие возможности для субъективизма в определении величин и направлений межбюджетных перечислений и вменения отдельных расходов региональных и местных бюджетов. Негативным последствием этого также является возникновение дополнительного дисбаланса бюджета «на местах» вследствие принятия на федеральном уровне расходных обязательств в рамках реализации стратегии государственного развития без согласования их с реальными налоговыми возможностями субъектов Федерации.

Поэтому сегодня многие исследователи-практики бюджетного федерализма в России справедливо отмечают, что до сих пор остается актуальной проблемой ограничение возможностей федеральной власти вмешиваться в деятельность субъектов Федерации и принимать при этом экономически не обоснованные решения, которые возлагают на бюджеты регионов обязательства, не обеспеченные соответствующими финансовыми ресурсами. Непременным условием гармоничных федеративных отношений является пропорциональное соответствие финансовых ресурсов субъектов Федерации полномочиям органов государственной власти субъектов [4, с. 21].

Таким образом, механизм субсидирования бюджетных разрывов «по вертикали» позволяет мобилизовать и целенаправленно использовать значительные бюджетные средства прежде всего в общегосударственных интересах, оставляя при этом слишком мало возможностей для учета объективных потребностей конкретных регионов. Некоторые исследователи отмечают, что в настоящее время

мя наблюдается переход к жестко централизованной модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное положение, поскольку поставлены в полную финансовую зависимость от вышестоящего уровня власти и бюджета [5, с. 77]. Такое положение вещей еще более усугубляет обстоятельства развития хозяйства субъектов Федерации и касается использования как налогового, так и неналогового потенциала региональных и местных бюджетов.

При этом известно, что экономически развитые федеративные государства (США, Канада, Германия и др.) в развитии внутренних межбюджетных взаимоотношений обращают существенное внимание на повышение бюджетной самостоятельности и независимости регионов (штатов, провинций, земель и т. д.). Делегирование отдельных полномочий по организации бюджетного процесса на субфедеральный уровень позволяет повысить уровень автономности территориальных бюджетов. Разрешение потенциальных конфликтов, возникающих при этом между уровнями власти, так же как и работа по достижению общегосударственных стратегических целей осуществляются главным образом путем проведения консультаций, согласования интересов развития и достижения договоренностей между федеральными и региональными властями. Тем не менее многие противоречия и спорные аспекты отношений между бюджетами различных уровней относительно применения механизмов вертикального бюджетного выравнивания сохраняются и характеризуют специфику межбюджетных отношений конкретных государств.

Перейдем далее к анализу современного состояния проблем горизонтальных бюджетных диспропорций на региональном уровне. Горизонтальная несбалансированность бюджетов связана с неравномерностью экономического развития субъектов Федерации и возникающей, как следствие, дифференциацией их доходных потенциалов, основу которых составляют налоги (ранее это уже отмечалось). Такие различия зачастую возникают по причинам, не зависящим от самих территорий, например из-за отсутствия природных ресурсов, географических и экономических особенностей региона, демографической структуры населения, исторических факторов и т. д.

Основными механизмами сглаживания горизонтальных диспропорций в уровнях бюджетной территориальной обеспеченности, обусловленных экономической асимметрией регионов, являются субсидии и дотации из федерального бюджета, практика которых широко сегодня распространена во многих странах мира. Критерии, определяющие размеры и виды данных бюджетных перечислений, в разных государствах обычно различаются с учетом существующей специфики организации бюджетного процесса и региональных социально-экономических конфигураций. Однако все они в той или иной степени ориентированы на поддержание необходимого уровня обеспеченности бюджетных расходов региона за счет определенного соотношения доходов от собственных и внешних источников.

Применение этих механизмов позволяет поддерживать устойчивость социально-экономического развития государства в целом, стимулирует развитие межрегиональных экономически связей, сокращает социальную и экономическую напряженность в регионах и т. д. Однако для компенсации как вертикальных, так и горизонтальных дисбалансов бюджетов в регионах применение механизмов межбюджетного выравнивания чревато снижением заинтересованности субсидируемых органов власти в развитии собственных налоговых и неналоговых возможностей и наращивании собственного доходного потенциала территорий. К тому же регулярно получаемые субсидии снижают заинтересованность терри-

ториальных властей в бережном и экономном использовании бюджетных средств. Поэтому нерациональная система межбюджетного выравнивания способствует фактическому закреплению положения, при котором территории с большими расходами и недостаточной базой доходов будут получать все возрастающие субсидии и дотации.

Это явление в совокупности с отмеченной ранее проблемой развития хозяйственной инфраструктуры региона с учетом его специфики часто ведет не к росту реального налогового и неналогового потенциала, а, напротив, к его снижению. Например, по состоянию на 31 декабря 2010 г., по данным Министерства финансов РФ, сокращение совокупных объемов доходов регионального бюджета за счет собственных источников по сравнению с показателем 2009 г. произошло в Сахалинской и Тюменской областях [6]. Следствием снижения доходного потенциала региона является невозможность своевременного осуществления необходимых отчислений в вышестоящие бюджеты и фонды; возникают бюджетные неплатежи, которые, в свою очередь, становятся одной из главных причин недостаточного финансирования государственных расходов, невозможности своевременных расчетов с бюджетами субфедерального уровня. Таким образом, проблема принимает циклический характер.

Исследователи отмечают, что проводимые в течение последних лет реформы недостаточно учитывали характер разбалансированности экономики и не устранили причины диспропорций. И если в основе неравномерности регионального развития и высокой региональной дифференциации лежат проблемы несбалансированности структуры экономики, то процесс конвергенции экономического пространства непосредственно сопряжен со структурными преобразованиями в сфере экономики, в том числе на уровне региона [7, с. 49].

Так, по данным Министерства финансов РФ, по состоянию на 31 декабря 2010 г. доля дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ для регионов Приволжского федерального округа (ПФО) составила 103 % от объема данных перечислений в 2009 г. [6] В Республике Марий Эл этот показатель превысил 25 % консолидированного регионального бюджета. Одновременно значительный рост дотаций имел место в Мордовии и Чувашской республике. При этом во всех регионах ПФО наблюдалась положительная динамика поступления собственных налоговых и неналоговых доходов бюджетов на уровне примерно 110 % (усредненно) от аналогичного показателя предшествующего года. Наибольшую долю в структуре доходов региональных бюджетов традиционно обеспечили налог на доходы физических лиц и налог на прибыль (50,7 и 41,8 млрд руб. соответственно), что свидетельствует об эффективности проводимой властями региональной налоговой политики с учетом сложившейся в регионах экономической ситуации. Вместе с тем объем государственного долга возрос на 49,1 % от уровня 2009 г. и составил 159,9 млрд руб., значительно увеличив затраты на его обслуживание, что в совокупности с ростом расходов региональных бюджетов на оплату труда до уровня 30,6 % от общей суммы расходов послужило причиной увеличения дотаций из федерального бюджета до 14,6 млрд руб. Таким образом, темп прироста расходных обязательств бюджетов указанных регионов существенно превосходит скорость изменения объема поступающих налоговых и неналоговых доходов субъектов ПФО (при этом большинство из них относится к экономически благополучным территориям).

Для целей противодействия развитию указанных явлений, с одной стороны, целесообразным видится необходимость работы по повышению эффективности межбюджетных отношений с федеральным центром с учетом хозяйственной

специфики территорий, которая должна основываться на необходимости соблюдения описанных выше базовых принципов бюджетного федерализма, прошедших испытания временем и бюджетной практикой экономически развитых стран. С другой стороны, с позиции целесообразности наращивания собственных доходных ресурсов повышается стратегическая необходимость развития неналогового потенциала субъектов Федерации, основанная на принципе эффективного управления государственным имуществом и предприятиями, оказания бюджетными учреждениями предпринимательских услуг в рамках действующего законодательства, а также развития форм государственно-частного партнерства.

Библиографический список

1. Официальный сайт правительства Самарской области. URL: <http://www.adm.samara.ru/> (дата обращения: 14.09.2011).
2. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке // Региональные проблемы преобразования экономики. 2009. № 1. С. 26.
3. Климова Н.М. Бюджетно-налоговый потенциал региона // Финансы. 2007. № 9. С. 45.
4. Чернобровкина Е.Б. Вопросы реализации бюджетного федерализма в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 4. С. 21.
5. Шимширт Н.Д. Объективные основы и проблемы развития межбюджетных отношений на региональном уровне // Вестник Томского государственного университета. 2007. № 296. С. 77.
6. Официальный сайт Министерства Финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 27.09.2011).
7. Бувальцева В.И., Соколовский М.В. Неравномерность регионального развития: особенности проявления и направления преодоления // Сибирская финансовая школа. 2008. № 3. С. 49.

*S.A. Nechaev**

CURRENT STATE OF INTER-BUDGET LEVELLING MECHANISM

The article is devoted to the review and analysis of present mechanism for levelling horizontal and vertical disproportions in federal, regional and local budgets, existing in contemporary practice. The existing tendencies of inter-budget relations development, concerning the application of compensatory mechanism of budgetary imbalances, are identified. Recommendations geared towards preventing the development of possible negative consequences in current system of public finances are suggested.

Key words: inter-budget levelling, transfers, horizontal and vertical disproportions.

* *Nechaev Sergey Alexandrovich* (sssr@list.ru), the Dept. of Common and Strategic Management, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.