Содержание

Введение

1. Понятие межбюджетных отношений и их роль в социально-экономических процессах страны

2. Предпосылки реформирования межбюджетных отношений

3. Пути совершенствования межбюджетных отношений

Заключение

Список используемой литературы

# Введение

Межбюджетные отношения - отношения между двумя уровнями бюджетной системы, касающиеся выравнивания бюджетной обеспеченности, предоставления иных дотаций и субсидий их вышестоящего бюджета, нормативов отчислений от регулирующих налогов.

Целями организации системы межбюджетных отношений могут быть: выравнивание бюджетной обеспеченности, стимулирование роста налогового потенциала, финансовое управление территориальным развитием, снижение рисков недофинансирования ключевых бюджетных услуг на местном уровне.

Тема совершенствования межбюджетных отношений (МБО) на текущий момент не имеет той актуальности, каковой она обладала 4-5 лет назад, с принятием и вступлением в силу новой редакции Бюджетного кодекса, установившего на федеральном уровне жесткие, правила организации МБО. Тем не менее, списывать данное направление совершенствования государственного управления в настоящий момент еще рано:

далеко не все принятые на уровне регионов системы выравнивания бюджетной обеспеченности можно назвать эффективными. Во многих случаях законы о межбюджетных отношениях принимались в спешке, что было обусловлено необходимостью унификации с федеральным законодательством. При этом, зачастую страдала не только эффективность, но и само соответствие требованиям Бюджетного кодекса далеко не всегда имело место быть;

межбюджетные отношения - один из инструментов управления социально-экономическим развитием региона. С одной стороны, это означает, что МБО должны быть синхронизированы с целями и задачами развития региона. С другой стороны, МБО могут потребовать корректировки (или по меньшей мере ревизии) при более или менее существенном изменении стратегии развития региона;

при принятии региональных законов о МБО некоторые территории могли необоснованно остаться среди проигравших. Для изменения ситуации таким территориям, помимо политической инициативы и воли, необходимы весомые аргументы и предложения по изменению системы МБО, принятой на вышестоящем уровне;

реформирование МБО по-прежнему остается одним из критериев оценки региональных программ реформирования общественных финансов со стороны Министерства финансов Российской Федерации.

# 1. Понятие межбюджетных отношений и их роль в социально-экономических процессах страны

Все бюджеты, входящие в бюджетную систему страны, взаимосвязаны в рамках межбюджетных отношений. В результате такого взаимодействия складываются отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые особо выделены в Бюджетном кодексе РФ и называются межбюджетными.

Межбюджетные отношения - это отношения между органами власти, преимущественно разных уровней, по разграничению на постоянной (без ограничения сроком) основе расходных и доходных полномочий, соответствующих им расходов и в максимально возможной степени доходных источников, а также межбюджетному регулированию: возможному распределению некоторых налогов по временным (не менее чем на очередной финансовый год) нормативам отчислений между бюджетами разных уровней и перераспределению средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах в целях обеспечения доступа граждан на всей территории страны к получению бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже минимально необходимого уровня.

Потребность в таком регулировании возникает в основном тогда, когда у органов власти нижестоящего территориального уровня при формировании бюджетов не хватает по объективным причинам средств от доходных источников, закрепленных на постоянной основе полностью или частично (по разделенным налоговым ставкам или в процентных долях), для обеспечения минимально необходимых расходов в соответствии с возложенными на них функциями и полномочиями. [[1]](#footnote-1)

Межбюджетное регулирование осуществляется, как правило, органами власти вышестоящего уровня путем вертикального (между разными звеньями бюджетной системы) и горизонтального (в разрезе бюджетов одного и того же звена бюджетной системы) выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, у которых она ниже минимально необходимого уровня. Термин "бюджетное регулирование" может иметь расширительное толкование, учитывая регулирующее воздействие через бюджетную систему на экономические и социальные процессы в стране.

Горизонтальное выравнивание в некоторых странах (например, в Германии) происходит и в порядке централизованного изъятия (через соответствующий расчетный (клиринговый) центр при Министерстве финансов ФРГ, минуя федеральный бюджет) по прогрессивной шкале в форме отрицательных трансфертов средств из бюджетов, где такая обеспеченность выше среднего уровня, в пользу бюджетов, где она меньше этого уровня.

Межбюджетное регулирование не ограничивается выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня. В его функции входят также возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное долевое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов, имея в виду стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов. [[2]](#footnote-2)

В большинстве стран межбюджетное регулирование производится переводом средств в разных формах непосредственно из бюджета вышестоящего уровня в соответствующие нижестоящие бюджеты. В отдельных странах (например, Австрии, Германии, Индии, России) для этой цели используются и совместные (общие) налоги, когда некоторые из них распределяются на временной основе (с определением срока не менее чем на очередной финансовый год) между разными уровнями бюджетной системы.

Межбюджетные отношения могут быть и непосредственно между бюджетами одного и того же уровня. Например, для объединения финансовых ресурсов в целях решения задач, имеющих взаимный интерес. В России они пока не получили широкого применения. В редких случаях финансовая помощь оказывается из нижестоящих в вышестоящие бюджеты.

Зарубежный опыт не позволяет найти эталон, полностью пригодный для России. У каждой страны наряду с общими подходами имеются и свои особенности механизма межбюджетных отношений. Например, во многих странах, в частности в США, налоги разграничены между уровнями бюджетной системы по принципу "один налог - один бюджет". В то же время в Канаде, Австрии, Германии, Индии наряду с раздельными налогами, каждый из которых направляется только в бюджет того или иного уровня, применяются и совместные налоги. Они, будучи "крупными" налогами с широко распространенной по территории страны налоговой базой, в той или иной степени участвуют в формировании бюджетов разных уровней как на постоянной основе (Канада), так и в сочетании с налогами, распределяемыми на временной основе.

В Канаде к совместным налогам, разграниченным на постоянной основе, относятся налог на товары и услуги (аналог НДС), акцизы, импортные пошлины, отчисления на социальное страхование. В Австрии практически все налоги являются совместными, что обеспечивает минимальный уровень использования межбюджетных трансфертов, причем только целевого назначения. В то же время более десяти налогов, включая подоходный налог с физических лиц, НДС, налог на нефть, налог на алкогольную продукцию, распределяются (в процентных долях) на временной основе (на 5 лет). Большинство из них с учетом решений, принимаемых органами власти земель, распределяется в три уровня бюджетной системы. В Индии методика распределения налогов, участвующих в межбюджетном регулировании, принимается на 5 лет. В России налоги, распределяемые между уровнями бюджетной системы по нормативам, установленным на временной основе (на определенный срок), рассматриваются как регулирующие.

В некоторых странах распределение отдельных совместных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами регионов осуществляется после предварительной централизации на федеральном уровне всей массы налога, состоящей из поступлений со всех территорий. Лишь затем по формуле происходит распределение налога между бюджетами регионов. Такая практика имеется, например, в Германии по НДС. Пропорции распределения общей массы его между федеральным бюджетом и бюджетами всех земель устанавливаются на относительно длительный период. Но годовое распределение в разрезе земель производится и в порядке горизонтального регулирования по нормативу, определяемому в расчете на одного жителя в среднем по всем землям и численности населения каждой земли, т.е. дифференцированно, исходя из единого критерия. При этом по ряду земель в расчетах в целях достижения сопоставимых условий используется не фактическая, а условная численность населения (скорректированная с учетом плотности населения, степени урбанизации и некоторых других факторов).

В Российской Федерации разграничение видов доходов (на постоянной основе) между уровнями бюджетной системы обеспечивается через раздельные и совместные налоги. А межбюджетное регулирование осуществляется прежде всего отчислением от регулирующих налогов (совместных налогов, которые "расщепляются" между уровнями бюджетной системы по временным нормативам). Но с 2006 г. возможность применения таких нормативов в качестве дополнительных (дифференцированных) к единым процентным долям налогов, закрепляемым на постоянной основе, предусматривается только внутри субъектов РФ и лишь по налогу на доходы физических лиц взамен дотаций местным бюджетам, исчисленных (подушевым методом) на формализованной основе. Таким образом, в новом бюджетном законодательстве предпочтение отдается межбюджетному регулированию через безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам других уровней в разных формах. Они, согласно этому законодательству, рассматриваются как межбюджетные трансферты. К таким трансфертам отнесены и бюджетные кредиты из федерального бюджета субъектам РФ, предоставляемые на возмездной и возвратной основе.

Высокая степень самостоятельности бюджетов разных уровней и ответственности органов власти за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность предопределяет повышение их заинтересованности в наращивании налогового потенциала, своевременном и полном сборе налогов, а также в эффективном расходовании бюджетных средств. Такая самостоятельность бюджетов характерна для классического бюджетного федерализма, так как она позволяет проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную налогово-бюджетную политику в пределах своей компетенции.

Активное участие субъектов федерации в формировании и реализации налогово-бюджетной политики государства в качестве принципа бюджетного федерализма подтверждает тот факт, что бюджетный федерализм не сводится к межбюджетным отношениям, хотя последние в значительной степени характеризуют его особенности. [[3]](#footnote-3)

Поэтому понятие "бюджетный федерализм" можно определить как отношения между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации на основе сочетания принципов централизма и децентрализма по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения налогово-бюджетных полномочий, расходов и доходов, их распределения и перераспределения в бюджетной системе при высокой степени самостоятельности бюджетов и ответственности за результаты проводимой региональными и местными властями самостоятельной налогово-бюджетной политики исходя из единства общегосударственных интересов и интересов населения, включая интересы народов многонациональной федерации, проживающих на территориях субъектов федерации и входящих в них местных территориальных образований.

Исходя из принципов бюджетного федерализма, можно определить следующие принципы межбюджетных отношений:

сочетание интересов всех участников межбюджетных отношений;

четкое законодательное разграничение расходных полномочий между органами власти разных уровней и соответствующих им расходов, а также доходных источников (полностью или частично) между звеньями бюджетной системы;

максимально возможное разграничение на постоянной (без ограничения сроком) основе видов доходов (полностью или частично) в качестве закрепленных доходов между бюджетами разных уровней;

сокращение дотационности и количества дотационных бюджетов за счет оптимизации встречных финансовых потоков и наращивания налогового потенциала на соответствующих территориях;

равенство прав в межбюджетных отношениях субъектов Федерации с федеральным центром и муниципальных образований с органами власти субъектов Федерации;

применение в межбюджетном регулировании для всех субъектов Федерации, а внутри каждого из них для всех муниципальных образований единых методологии и критериев, учитывающих их индивидуальные и групповые особенности;

обязательность компенсации недостающих средств при увеличении расходов бюджетов или снижении их доходов, явившихся следствием решений, принятых органами власти другого уровня;

недопустимость изъятия или принудительной централизации в бюджеты другого уровня собственных доходов, закрепленных на постоянной основе, дополнительно полученных или сэкономленных бюджетных средств;

недопустимость изменения ранжировки территориальных образований по бюджетной обеспеченности в сопоставимых условиях при передаче им средств из вышестоящего бюджета в порядке межбюджетного регулирования;

взаимная ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;

наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;

относительная стабильность принятого к реализации механизма межбюджетных отношений;

ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений, простота расчетов.

Сравнение действующего механизма межбюджетных отношений с указанными выше принципами - требованиями бюджетного федерализма к его построению позволяет улучшить организацию этих отношений, а также обеспечить правильный выбор направлений дальнейшего их совершенствования.

Основными функциями межбюджетных отношений являются выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны), и стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рационального и эффективного их расходования. Обе эти функции подлежат реализации в сочетании - как двуединый процесс. Поэтому, когда выравнивающая функция становится преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений. [[4]](#footnote-4)

**Выводы**. Исходя из теоретических предпосылок, реформа межбюджетных отношений в России должна иметь основную конечную цель и сопутствующие цели. Основная конечная цель - создание необходимых исходных условий для сокращения чрезмерных различий в бюджетной обеспеченности территориальных образований, сбалансирования региональными и местными органами власти своих территориальных бюджетов (в условиях заинтересованности и ответственности в обеспечении роста их собственных, закрепленных на постоянной основе и регулирующих доходных источников, рационального и эффективного расходования бюджетных средств) с целью реализации полномочий, возложенных на них, предоставления равных возможностей населению на всей территории страны в получении бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже предусмотренных государственными социальными стандартами.

К сопутствующим целям относятся следующие: четкое и обоснованное разграничение расходных полномочий между уровнями власти; разграничение между уровнями бюджетной системы налогов и других платежей (на постоянной основе, т.е. без ограничения сроком, полностью или в качестве совместных налогов в процентных долях, или по разделенным налоговым ставкам); справедливое (на объективной основе) распределение по вертикали бюджетной системы совместных налогов по временным (с указанием срока) нормативам, рассматриваемым в качестве регулирующих налогов, перераспределение средств в разных формах из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой и выбор оптимальных вариантов такого регулирования на соответствующих этапах; определение справедливого (на объективной основе) механизма перераспределения средств между бюджетами одного и того же уровня исходя из принципа солидарности для оказания финансовой поддержки беднейшим территориям.

# 2. Предпосылки реформирования межбюджетных отношений

В наше время межрегиональное перераспределение ресурсов, осуществляемое через федеральный бюджет, недостаточно нацелено на стимулирование экономического роста в конкретных субъектах Федерации. Ресурсы в основном выделяются отраслям, и их использование слабо учитывает возможности территориального развития. Повышение эффективности прямых расходов федерального бюджета в регионах возможно по следующим направлениям: распределение ресурсов в целях достижения максимального значения мультипликатора расходов; учет региональных потребностей при выполнении целевых федеральных программ научно-технического развития; усиление роли государственного сектора в создании "точек роста" в конкретных территориях.

В рыночных условиях критериями эффективности бюджетных расходов на развитие промышленности являются темпы роста в технически передовых отраслях, требующих венчурных по своему характеру инвестиций, и эффект мультипликатора расходов. Последний целесообразно использовать при обеспечении относительно равномерного экономического роста в регионах, выбирая для государственного инвестирования предприятия, позволяющие обеспечить наиболее протяженный "поток заказов". Эффект мультипликатора расходов будет в территориальном разрезе максимальным, если в ходе осуществления инвестиций из федерального бюджета "узкие места" в производственной цепочке будут ликвидированы за счет капиталовложений из региональных бюджетов. В условиях неустойчивого развития экономики такая политика полностью укладывается в общую стратегию развития рыночных отношений. Более того, реализация данной политики обеспечивается действием рыночного механизма. Как показывает хозяйственная практика, наибольшего эффекта мультипликатор расходов может достигать при первоначальных капиталовложениях в авиационную промышленность и судостроение. Эти отрасли имеют наибольшее число "смежников". Осуществление программ развития этих отраслей позволяет создавать "точки роста" в различных регионах.

Достаточно сложной проблемой является также разработка бюджетной политики относительно депрессивных регионов. При этом следует иметь в виду не столько стимулирование экономического роста в данных территориях, сколько прекращение падения производства, стабилизацию сложившегося положения. Как подтверждает опыт, острота проблемы депрессивных регионов значительно снижается при адекватной макроэкономической политике. В частности, снижение импорта продовольствия вследствие девальвации рубля в свое время привело к увеличению спроса на отечественную сельскохозяйственную продукцию. Это заметно снизило как социальную, так и экономическую напряженность в ряде депрессивных районов. Очевидно, что проведение адекватной федеральной политики доходов и заработной платы, в частности установление официальной минимальной оплаты труда на уровне прожиточного минимума, приведет к росту потребления населением продовольственных товаров и тем самым благоприятно повлияет на отечественное сельское хозяйство. Такие изменения способны радикальным образом улучшить ситуацию в ряде депрессивных аграрных регионов. Меры макроэкономической политики также могут повлиять на улучшение положения в регионах с преимущественным развитием других отраслей экономики. Увеличение совокупного спроса приведет к востребованности продукции соответствующей отрасли на внутреннем рынке.

Тем не менее, успешная макроэкономическая политика не снимает проблемы помощи депрессивным регионам. Так, без поддержки федерального центра даже при условии эффективной макроэкономической политики не смогут обойтись территории с тяжелой экономической ситуацией и ряд территорий с моноотраслевой структурой. Разумеется, помощь таким регионам не может ограничиваться лишь выделением финансовых ресурсов. Она должна включать и другие направления, такие, например, как научная проработка структурной перестройки их хозяйства, совершенствование законодательства и т.д. Весомая финансовая помощь потребуется для стабилизационной социальной политики (адресная помощь малоимущим, здравоохранение, образование) и для капиталовложений в социальную сферу.

Во многих случаях мерами традиционной политики не удастся вывести депрессивные регионы даже на траекторию восстановительного роста. Это связано с тем, что имеющиеся производственные мощности крайне изношены, не позволяют выпускать необходимую продукцию. В таких условиях нельзя исключать возможности использования таких методов поддержки экономики, как государственный заказ, а также создание государственных унитарных предприятий. Эти предприятия могли бы работать с меньшей рентабельностью, чем частные. Основная цель их функционирования не только в обеспечении занятости населения, но и в подготовке квалифицированных кадров. Впоследствии наличие подготовленных кадров и инфраструктуры позволило бы сформировать более выгодные условия для привлечения в депрессивные регионы частного капитала.

Современное состояние межбюджетных отношений в России определяется рядом моментов, в частности причинами дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов Федерации, критериями и методами ее выравнивания. Даже в группе обеспеченных регионов дифференциация по объему ВРП на душу населения составляет более 4 раз, а в группе наименее обеспеченных регионов - почти 3 раза. Разница по указанному показателю между наиболее и наименее обеспеченными регионами превышает 20 раз.

Основными причинами огромных различий в бюджетной обеспеченности субъектов Федерации являются:

уровень экономического развития регионов;

степень их обеспеченности природными ресурсами;

различная структура экономики регионов, определяющая разный налоговый потенциал;

неодинаковые усилия региональных властей по сбору налогов.

Наряду с показателем ВРП на душу населения для правильной организации межбюджетных отношений большое значение имеет соотношение средней по региону начисленной заработной платы к прожиточному минимуму. Данный показатель не только отражает уровень жизни в конкретном регионе, но и потребности его жителей в бюджетных услугах. Чем ниже отношение заработной платы к прожиточному минимуму, тем выше потребности в бюджетных услугах у жителей региона, поскольку в таких условиях они оказываются неспособными осуществлять значительный объем расходов за счет собственных доходов. В свою очередь, это предполагает увеличение финансовой помощи конкретному региону и, соответственно, интенсификацию межбюджетных отношений. Низкое соотношение между средней заработной платой и прожиточным минимумом в целом характерно для дотационных регионов. Их жители вследствие невысоких доходов пользуются значительным объемом общественных услуг. Это, в частности, относится к Калмыкии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии - Алании, Тыве, Марий Эл, Мордовии, Ивановской области. В то же время низкое отношение заработной платы к прожиточному минимуму наблюдается в Саратовской, Ульяновской областях, Приморском крае. Высокое отношение заработной платы к прожиточному минимуму отмечается в основном в экспортно-ориентированных регионах: Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Башкортостане, а также в г. Москве и Свердловской области. Отсутствие эффективной политики в сфере заработной платы обусловливает увеличение объема услуг, предоставляемых государственной властью и муниципальными образованиями за счет бюджетных источников.

Дифференциация регионов по показателю ВРП на душу населения не совпадает с их различиями по налоговому доходу на душу населения. Это связано с разной степенью концентрации в регионах как природных ресурсов, так и населения. Весьма заметна дифференциация регионов по доле собственных доходов в общем объеме бюджетных доходов. В период с 1999 по 2005 гг. значительно изменилась структура финансовой помощи регионам из федерального бюджета. Это произошло вследствие снижения, во-первых, взаимных расчетов между бюджетами; во-вторых, бюджетных ссуд. Как известно, бюджетные ссуды предоставляются регионам на покрытие бюджетного дефицита, но их непогашенный остаток фактически представляет собой элемент финансовой помощи.

Критерии выравнивания бюджетной обеспеченности регионов определяются общим социально-экономическим положением государства. В условиях устойчивого развития федеральное правительство в состоянии обеспечивать единый по стране уровень социальных гарантий и, соответственно, бюджетных услуг. Для государств со средним развитием приемлемым критерием выравнивания может быть гарантированный минимум бюджетных услуг. Для его достижения требуется относительно небольшое по объему перераспределение финансовых ресурсов между регионами. Поэтому данный критерий может использоваться в федеративных государствах с ограниченными финансовыми полномочиями центральных властей. В странах, переживающих социально-экономические кризисы, критерием выравнивания бюджетной обеспеченности является фактический бюджетный минимум. Это означает, что предоставление финансовой помощи регионам ограничивается объемом средств, выделяемых федеральным центром после финансирования своих основных потребностей.

Для современной России весьма актуальной задачей является отказ от предоставления финансовой помощи по критерию фактического бюджетного минимума и переход к ее оказанию по критерию гарантированного минимума. В этом случае будет достигнута стабилизация уровня жизни не только в относительно благополучных, но и в депрессивных регионах. Тем самым улучшится социальная ситуация в стране в целом. Однако для обеспечения такого перехода нужен устойчивый рост доходов бюджетов всех уровней, достижимый при значительных темпах увеличения ВВП.

Большое значение для оптимизации финансовой поддержки регионов имеет совершенствование методических основ формирования и использования Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР). В 1994 - 2003 гг. изменения в методику распределения средств этого фонда вносились по следующим основным направлениям:

определение источников формирования ФФПР;

становление методических основ распределения средств ФФПР;

выбор единого критерия расчета объема средств, необходимых для бюджетного выравнивания;

обеспечение сопоставимости расходных потребностей регионов;

применение единых для всех регионов принципов предоставления средств ФФПР на основе нормативно-долевого перехода.

Несмотря на все преимущества методики, использованной в 2002 - 2003 гг., по сравнению с ранее применяемыми вариантами она не была свободна от серьезных недостатков. В ней не удалось связать предоставление трансфертов конкретным регионам со сложившимся в них уровнем жизни. Дело в том, что дифференциация регионов по такому показателю, как ВРП на душу населения, не совпадает с их дифференциацией по стандартному набору показателей, характеризующих уровень жизни. К их числу, например, относятся объем розничного товарооборота на душу населения, обеспеченность жильем (кв. м на душу населения), количество легковых автомобилей на 10 тыс. жителей. Указанные показатели косвенно отражают перераспределение между регионами заработной платы и предпринимательских доходов. Видимо, объем предоставляемых из ФФПР средств должен корректироваться с учетом показателя расходов на конечное потребление домашних хозяйств. [[5]](#footnote-5)

**Выводы.** Современная бюджетная политика, включая ее составную часть по совершенствованию межбюджетных отношений, безусловно, обеспечивает создание ряда предпосылок для увеличения инвестиций в отечественную экономику, создания условий для ее устойчивого роста и повышения конкурентоспособности. Принципиальной особенностью такой политики является ее реализация с помощью гибких в экономико-финансовом отношении и универсальных в смысле объекта приложения инструментов. Они в большинстве своем должны быть ориентированы на регулирование не самих отраслей экономики, а макроэкономических показателей (речь идет о поддержании эффективных пропорций агрегированных показателей валового национального выпуска; приемлемого уровня инфляции; эффективного обменного курса рубля и ставки рефинансирования; таможенных тарифов; экспортных и импортных квот и пр.).

# 3. Пути совершенствования межбюджетных отношений

В условиях значительных циклических колебаний экономической системы современные подходы к межбюджетным отношениям не позволяют в полной мере эффективно решать возникающие проблемы межбюджетных отношений, в частности обеспечивать поддержку регионов, на которых в наибольшей степени сказывается кризисное состояние мировой экономики.

Прогнозируемый переход на стадию экономического роста позволяет поставить перед межбюджетными отношениями новые задачи. Главными из них являются:

воздействие на формирование инфраструктуры регионов и муниципалитетов для решения федеральных проблем развития экономики;

софинансирование структурных инвестиционных проектов, создающих точки роста и новые рабочие места;

обеспечение инновационной составляющей экономического роста за счет развития научно-исследовательских центров;

выравнивание доступности услуг образования и здравоохранения для жителей конкретных регионов.

В дальнейшем могут быть сформулированы следующие принципы разграничения полномочий между бюджетами трех уровней:

принцип зависимости разграничения полномочий между уровнями бюджетной системы от потребностей общества в целом и конкретного гражданина в соответствующих общественных благах;

принцип осуществления конкретных расходов с учетом максимизации полезного эффекта при минимизации расходов, включая затраты на администрирование и последующий контроль;

принцип обеспечения "потенциала действий" как способности соответствующего уровня власти осуществлять полномочия по финансированию первоочередных направлений региональной экономической политики в случае изменения макроэкономических условий в национальной хозяйственной системе;

принцип обеспечения возможности для всех уровней бюджетной системы оперативного реагирования на изменяющиеся макроэкономические условия.

Реализация этих принципов позволяет создать устойчивую в своей основе, но открытую к изменениям систему разграничения бюджетных полномочий между уровнями бюджетной системы. Формирование системы разграничения бюджетных полномочий на основе сформулированных выше принципов, дает возможность повысить роль межбюджетных отношений в стимулировании экономического роста в регионах и муниципалитетах.

Это позволяет определить следующие приоритеты развития МБО:

умеренная децентрализация бюджетных полномочий;

обеспечение конкуренции между регионами и муниципалитетами за инвестиции при недопущении конкуренции в налоговой сфере;

повышение эффективности системы предоставления межбюджетных трансфертов;

совершенствование распределения налогов между уровнями бюджетной системы;

разграничение собственности на природные ресурсы между федеральным центром, регионами и муниципалитетами.

Необходимость умеренной децентрализации бюджетных полномочий объясняется тем, что некоторые налоги эффективнее собирать на местном уровне. Это утверждение верно и в отношении расходов (например, на благоустройство). Но парадокс в том, что те же аргументы могут использоваться для обоснования централизации доходов и расходов на более высоком уровне бюджетной системы. В частности, косвенные налоги проще собирать на федеральном уровне, а расходы на образование и здравоохранение можно осуществлять из федерального бюджета. Поэтому решение вопроса о степени децентрализации бюджетных доходов и расходов может быть найдено, во-первых, при анализе влияния исследуемого явления на экономическое развитие территорий; во-вторых, при оценке продуктивности конкуренции территориальных образований за привлечение инвестиций.

В сфере межбюджетных отношений в России до сих пор остаются нерешенными некоторые актуальные проблемы. Одна из них - правовой статус участников межбюджетных отношений, связанная с недостаточной регламентацией отношений центра и субъектов Федерации при неопределенности статуса последних. С провозглашением Конституцией РФ равенства субъектов Федерации все республики в составе России имеют на практике существенно больше прав по сравнению с другими субъектами - краями, областями, округами. Такое неравенство ущемляет их бюджетные права и снижает эффективность межбюджетных отношений. Необходимо также в законодательном порядке определить статус третьего уровня бюджетной системы, т.е. контрагента органов власти субъекта Федерации по межбюджетным отношениям внутри страны. На практике создаются муниципалитеты с урезанными бюджетными правами в части установления местных налогов, получения отчислений от регулирующих налогов и финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Обеспечение конкуренции между регионами и муниципалитетами за инвестиции при недопущении конкуренции в налоговой сфере является важным направлением повышения эффективности МБО. Однако такая конкуренция не является аналогом конкуренции в частном секторе экономики. Региональные власти могут конкурировать за привлекаемый капитал, но не за счет предоставления налоговых льгот. На наш взгляд, очевидно, что конкуренция между регионами, а также между местными властями в сфере налогообложения и платы за загрязнение окружающей среды недопустима в условиях значительной дифференциации бюджетной обеспеченности и острой нехватки финансовых ресурсов, в том числе инвестиционных. [[6]](#footnote-6)

Повышение эффективности системы предоставления межбюджетных трансфертов является одним из важнейших направлений совершенствования межбюджетных отношений. Трансферты выполняют три функции. С их помощью одним территориальным образованием обеспечивается компенсация расходов, от которых получают преимущества другие территориальные образования, т.е. компенсация экстерналий (внешних эффектов). Трансферты обеспечивают выравнивание уровня общественных благ (бюджетных услуг), предоставляемых территориальными властями своим жителям, а также являются следствием сбора основных налогов на федеральном уровне, осуществляемом в целях оптимизации общенациональной налоговой системы.

Важной задачей совершенствования системы межбюджетных трансфертов является обеспечение инвестиционной направленности этой системы, что означает:

достижение баланса между текущей финансовой помощью в форме трансфертов из ФФПР и капитальной финансовой поддержкой из Фонда регионального развития для усиления инвестиционной составляющей по сравнению с текущей финансовой помощью;

совершенствование законодательных основ и методического обеспечения заемной деятельности региональных и местных бюджетов в целях аккумулирования ресурсов на их развитие;

выработку механизмов стимулирования субфедеральных и муниципальных органов власти по укреплению собственной доходной и бюджетной базы для целей инвестиционного использования. Прежде всего, речь идет о повышении эффективности управления объектами собственности, находящейся в ведении региональных властей и муниципалитетов, и росте на этой основе доходов их бюджетов.

Преимущественное направление развития системы трансфертов - предоставление целевой финансовой помощи в виде субвенций и субсидий. Однако при значительных различиях в налоговых потенциалах регионов неизбежно сохранение нецелевой финансовой помощи в виде дотаций, обеспечивающих выравнивание регионов по уровню бюджетной обеспеченности.

Совершенствование распределения налогов между уровнями бюджетной системы должно обеспечивать не только перераспределение налогов, но и увеличение доходных бюджетов всех уровней. В последние годы в силу объективных причин произошло перераспределение совокупных налоговых поступлений в пользу федерального бюджета. Соответственно сократилась доля территориальных бюджетов в консолидированном бюджете. Налоговые поступления не обеспечивают в должной мере финансовой самостоятельности регионов и муниципалитетов. [[7]](#footnote-7)

Анализ сложившейся практики приводит к выводу о необходимости в стратегическом плане пересмотреть систему расщепления налогов между уровнями бюджетной системы. Ныне она не решает задачу укрепления налоговой составляющей доходной базы региональных и местных бюджетов. Разграничение налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы является одним из трех ключевых блоков системы межбюджетных отношений.

Федеральные и региональные налоги эффективно использовать при обложении объектов с мобильной налоговой базой - прибыли, заработной платы, потребления. В то же время немобильная налоговая база должна быть объектом обложения местными налогами. Использование такой практики предполагает дальнейшее перераспределение собранных налогов между уровнями бюджетной системы. В переходной экономике для сбора налогов эффективно использовать возможности федеральной власти.

Целесообразно применять расщепляющиеся налоги, рассчитываемые с единой налогооблагаемой базы и зачисляемые в установленных долях в бюджеты трех уровней. С теоретической точки зрения использование на практике принципа "один налог - один бюджет" не является эффективным. Оно означало бы введение федеральных, региональных и местных налогов на одни и те же объекты обложения. Количество налогов, выплачиваемых одним плательщиком в этих условиях, должно было бы возрасти. Соответственно увеличивались бы затраты хозяйствующих субъектов на ведение налогового учета. Это стало бы фактором снижения конкурентоспособности отечественной экономики.

В настоящее время разграничение налоговых доходов основано на полном аккумулировании в федеральном бюджете основной части налогов с мобильной налогооблагаемой базой (НДС, акцизы, налог на прибыль организаций) и зачислении в местные бюджеты налогов с немобильной налогооблагаемой базой (на землю и имущество).

По нашему мнению, разграничение доходных источников должно осуществляться параллельно с процессами укрупнения регионов РФ и расширения круга социально-экономических задач, решаемых муниципальными образованиями.

Существующая дифференциация регионов и муниципалитетов по уровню налогового потенциала не позволяет формировать доходы бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов. Поэтому одной из главных задач развития межбюджетных отношений является совершенствование методических подходов к распределению финансовой помощи. Эти подходы должны основываться на использовании групп показателей, характеризующих налоговый потенциал конкретного региона, достигнутый в нем уровень жизни населения, эффективность налогового администрирования. Следует увеличить оказание финансовой помощи из федерального и региональных бюджетов в форме целевых программ, реализуемых соответственно в регионах и муниципальных образованиях.

Разграничение собственности на природные ресурсы между федеральным центром, регионами и муниципалитетами является условием создания реальной финансовой базы экономического развития регионов и интенсификации инвестиционных процессов для обеспечения устойчивого регионального развития. Каждый из уровней власти должен иметь закрепленные доли собственности на природные ресурсы. В Конституции РФ и в законах установлены наиболее общие положения по разграничению объектов недр на федеральную и субфедеральную собственность. При этом не определены конкретные полномочия федеральных органов власти, порядок формирования федерального перечня объектов недр, его содержание, принципы формирования, а также пределы компетенции федеральных органов власти по распоряжению фондом недр государства. Тем самым создана возможность конфликтов не только между самими органами власти и управления, но и органами и хозяйствующими субъектами. К настоящему времени по-прежнему остается важной проблемой разграничение собственности на природные ресурсы по уровням власти. Обоснование долей собственности на природные ресурсы по уровням государственного управления связано с определением правовых и финансовых границ взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти всех уровней.

**Выводы.** Таким образом, целью стратегии развития межбюджетных отношений в РФ является создание эффективно функционирующего механизма распределения доходных источников между органами власти для реализации их расходных полномочий, связанных с решением задач социально-экономического и политического развития страны в целом, ее регионов, муниципальных образований. Методами достижения этой цели являются совершенствование законодательства с учетом складывающихся социально-экономических условий, формализация методик распределения финансовой помощи между федеральным центром и регионами, между регионами и муниципальными образованиями, использование стандартов бюджетных затрат на конкретные цели.

# Заключение

Бюджетная политика государства - главная составная часть финансовой политики, поскольку она определяет условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходной базы бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений. Бюджетная политика непосредственно влияет на размеры и пропорции централизуемых государством финансовых ресурсов и определяет не только текущую структуру расходов бюджетов, но и перспективы использования бюджетных средств для развития экономики и социальной сферы. Кроме того, бюджетная политика предопределяет организацию финансовых отношений между субъектами хозяйствования и государством в ходе осуществления налоговой политики, проведения государственной инвестиционной политики, при выработке бюджетной политики в отношении приоритетных отраслей и видов деятельности.

Важнейшей составной частью бюджетной политики страны выступает, как уже отмечено, концепция межбюджетных отношений. На ее основе разрабатываются подходы к разграничению доходных и расходных полномочий между уровнями власти, определению критериев и методов предоставления финансовой помощи на базе условий функционирования бюджетной системы. Иными словами, совершенствуются финансово-бюджетные отношения между федеральными, региональными и местными органами власти, что является одним из главных факторов политико-экономического развития России и, следовательно, успеха реализации бюджетной политики. Во-первых, обоснованное разграничение их доходных полномочий - это обязательное условие эффективного сбора налогов и оптимизации налоговой нагрузки на различные сегменты экономики, включая ее частный сектор. Во-вторых, понятное разграничение расходных полномочий определяет эффективность общественного сектора и меру его воздействия на экономику, в особенности на формирование хозяйственной инфраструктуры. В-третьих, предоставление финансовой помощи через межбюджетные отношения сглаживает социально-экономические различия между регионами, способствует выравниванию и ускорению хозяйственного развития. В-четвертых, отлаженные финансовые отношения между уровнями власти являются условием укрепления государственности и упрочения правопорядка, безопасности общества.

Суть межбюджетных отношений выражается в финансовых взаимосвязях между различными уровнями власти. Они призваны обеспечивать, прежде всего, оптимальное распределение доходных и расходных полномочий между уровнями власти и, соответственно, уровнями бюджетной системы, а также выравнивание бюджетной обеспеченности по всей территории страны.

Межбюджетные отношения обусловлены действием двух основных факторов. Во-первых, как часть распределительных отношений они порождены неравномерностью размещения доходных источников и потребителей финансовых ресурсов по регионам страны. Во-вторых, их наличие связано с функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающих иерархические интересы граждан. Федеральное устройство государства вносит существенную специфику в функционирование финансовой системы, определяя круг доходных и расходных полномочий как центральной власти, так и властей субъектов Федерации.

Социально-экономическое и политическое положение государства на определенном этапе своей эволюции предопределяет степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении органа соответствующего уровня власти. Особенности проводимой региональной бюджетной политики обусловливают потоки финансовых ресурсов из центра в регионы.

Межбюджетные отношения тесно связаны с региональной политикой. Финансовая составляющая региональной политики не ограничивается межбюджетными отношениями и включает в себя инвестиции из федерального бюджета, а также основную часть его прямых расходов (средства федерального бюджета расходуются на конкретных территориях).

# Список используемой литературы

1. Богов Х.М. Статья: Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2007, N 16
2. Вершило Т.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований: понятие и содержание // Финансовое право, 2006, N 4
3. Ерошкина Л.А. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2008, N 23
4. Рыбакова Н.Ю. Статья: Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2007, N 9
5. Слепов В.А., Шубов В.Б. Приоритетные направления развития межбюджетных отношений // Финансы, 2009, N 3
6. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения: определение и сущность // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, N 12

1. Вершило Т.А. Межбюджетные отношения в Российской Федерации с участием муниципальных образований: понятие и содержание // Финансовое право, 2006, N 4 [↑](#footnote-ref-1)
2. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения: определение и сущность // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, N 12 [↑](#footnote-ref-2)
3. Шмакова С.А. Межбюджетные отношения: определение и сущность // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, N 12 [↑](#footnote-ref-3)
4. Рыбакова Н.Ю. Статья: Теоретические основы построения межбюджетных отношений // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2007, N 9 [↑](#footnote-ref-4)
5. Богов Х.М. Статья: Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2007, N 16 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ерошкина Л.А. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях, 2008, N 23 [↑](#footnote-ref-6)
7. Слепов В.А., Шубов В.Б. Приоритетные направления развития межбюджетных отношений // Финансы, 2009, N 3 [↑](#footnote-ref-7)