**Особенности межбюджетных отношений**

**Статья 129. Основы межбюджетных отношений**

1. Межбюджетные отношения - отношения между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

2. Межбюджетные отношения основываются на принципах:

распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации;

разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации;

равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, равенства бюджетных прав муниципальных образований;

выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;

равенства всех бюджетов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральным бюджетом, равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с бюджетами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, становится очевидным, что межбюджетные отношения имеют две основные составляющие экономическую и политическую (именно две, а не какую-либо одну, как полагают многие). Экономическая составляющая представляет собой решения вопросов "Как и куда собирать деньги?" и "Как и куда эти деньги тратить?". Политическая составляющая связана с вопросом "функциональности" или "самостоятельности" того или иного уровня власти. Как результат построения 3-х уровневого государственного устройства и, как следствие, 3-х уровневой бюджетной системы возникают три уровня межбюджетных отношений: "Федеральный центр – Регион", "Регион - Муниципальное образование", "Федеральный центр – муниципальное образование". И если последний из них является, как бы, "номинальной проблемой", существующей, но оказывающей незначительное влияние на характер взаимоотношения различных уровней власти и социально-экономическое развитие территории, то первые два являются предметом жарких споров.

**Принципы и проблемы межбюджетных отношений**

Бюджетный федерализм – это отношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ по поводу разграничения бюджетных полномочий. В первую очередь речь идет о распределении и перераспределении расходов и доходов на основе сочетания централизма и децентрализма, единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего в регионах, и входящих в них муниципальных образований. В идеале здесь предполагаются самостоятельность бюджета каждого субъекта РФ, высокая степень автономности местных бюджетов и одновременно сохранение за федеральным центром доминирующего положения в решении узловых вопросов финансового обеспечения строительства и деятельности государства.

Базовыми принципами бюджетного федерализма являются:

• единство общегосударственных и региональных, а также местных интересов;

• сочетание централизма и децентрализма в разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов по вертикали бюджетной системы, распределение и перераспределение их между бюджетами различных уровней на объективной основе;

• высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за его сбалансированность, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала соответствующих территорий при наделении властных структур необходимой для этого налоговой инициативой;

• активное участие субъектов РФ в формировании и реализации бюджетной и налоговой политики государства.

Решение основных проблем бюджетного федерализма и, в частности, межбюджетных отношений зависит прежде всего от своевременного перечисления в регионы трансфертов из федерального бюджета. Причина такой зависимости – финансовая слабость предприятий, их пораженность экономическим кризисом. Достаточно сказать, что объемы просроченной задолженности по платежам в бюджет сегодня больше, чем суммарный объем налоговых доходов консолидированного бюджета. В отдельных республиках (Алтай, Саха, Бурятия) более половины предприятий являются убыточными, причем в большинстве случаев не осуществляется их банкротство. Жесткие меры по стабилизации финансовой системы страны привели к снижению уровня реальных доходов населения. В силу известных причин фактически раздельно функционируют финансовый сектор экономики и производство, которое работает на основе бартера и взаиморасчетов. Отсутствие эффективных стимулов повышения доходности территориальных бюджетов привело к появлению большого числа хронически дотационных территорий. С другой стороны, плановое выравнивание территориальных (в том числе республиканских) бюджетов за счет дотаций и субвенций создало у региональных органов власти иждивенческие настроения и не способствует развитию их хозяйственной инициативы. Негативное влияние имеет преимущественное финансирование отраслевых приоритетов по сравнению с приоритетами территориальными. Оно ведет к усугублению диспропорций в уровне социально-экономического развития республик и других субъектов Федерации. Наконец, свою лепту внесло и многолетнее командное перераспределение национального дохода между регионами, что усугубило неравенство территорий по уровню и динамике бюджетной обеспеченности населения. К тому же существующая методика расчетов и оценок здесь такова, что бюджетная обеспеченность формально оказывается высокой в регионах с низкими экономическим потенциалом и уровнем социально-экономического развития. Примером могут служить такие республики, как Калмыкия, Бурятия, Алтай, Тува.

Другая группа проблем связана с так называемым вертикальным и горизонтальным выравниванием. Вертикальное выравнивание – это устранение несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и поступлениями, закрепленными за данным бюджетным уровнем. Этим должно заниматься федеральное правительство, располагающее соответствующими правами экономического регулирования и необходимыми объемами налоговых поступлений. Горизонтальное выравнивание означает пропорциональное распределение налогов между субъектами РФ для устранения или снижения неравенства в налоговых возможностях территорий. При этом, как показывает практика, должный эффект может дать только разумное сочетание вертикального и горизонтального выравнивания.

Но горизонтальное выравнивание значительно сложнее, чем вертикальное ввиду огромных различий в экономическом положении и бюджетных возможностях территорий, региональных и местных властей. И особенно сложным оно стало в условиях экономического спада, сужения налогооблагаемой базы, когда наметилась тенденция централизации доходов в федеральном бюджете. В значительной мере именно с этим связана другая тенденция, но уже в регионах – централизация расходных полномочий в региональных бюджетах, что фактически оставляет без достаточных средств местные муниципальные власти.

**Стимулы для укрепления финансов регионов**

Для исправления недостатков прежде всего следует совершенствовать нормативно-правовую, в первую очередь законодательную базу распределения полномочий и функций между органами власти различных уровней, в том числе там, где это необходимо, на договорной основе. И с одновременным закреплением ответственности и передачей вплоть до местного муниципального уровня финансовых ресурсов (как по источникам, так и по расходам), требуемых для их осуществления. Тут целесообразны соответствующие решения, в том числе законодательные и иные нормативно-правовые акты, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Ясно также, что поднять уровень собственных доходов регионов уже сейчас можно путем преобразования части отчислений от федеральных регулирующих доходов в собственные доходы территориальных бюджетов. Эти отчисления можно закрепить за регионами в форме квот на долговременной основе. Подобное правило следовало бы ввести и в регионах для муниципальных образований, что существенно повысит заинтересованность администраций не только в дальнейшем увеличении уровня собственных доходов, но также и в наиболее полном и своевременном сборе регулирующих налогов на территории. Для получения своей части регулирующих налогов необходимо обеспечить полностью поступление их в бюджетную систему. Что касается твердо квотируемой части, то она должна поступать от налогоплательщиков непосредственно в территориальные бюджеты. Этот стимул может быть усилен, если сверх закрепленных на постоянной основе долей регулирующих налогов вместо различных дотаций утверждать временные (но не менее чем на год) нормативы отчислений в порядке бюджетного регулирования. А к дотациям следует прибегать в последнюю очередь, когда исчерпаны все другие меры по разграничению налогов между уровнями бюджетной системы и установлению нормативов отчислений от регулирующих доходов. Гибким должен быть и подход к установлению нормативов отчислений от регулирующих доходов. Принципиально должно обеспечиваться оптимальное сочетание единых для всех территорий нормативов с нормативами дифференцированными – как по налоговому потенциалу той или иной территории, так и по видам налогов, а также по уровню или размеру устанавливаемого норматива (максимальный или минимальный).

Как показывает опыт, единый подход к территориям должен заключаться не в одинаковых (единых) размерах нормативов отчислений, а в единых методиках их исчисления. Например, как это делается при формировании трансфертов. Здесь по единой формуле устанавливаются дифференцированные (в %) доли субъектов РФ в федеральном Фонде финансовой поддержки регионов (ФФПР). При этом факторы, включаемые в формулу (численность населения, бюджетные доходы и расходы), одинаковы для всех территорий, но они имеют разное количественное выражение, что и позволяет лучше учитывать особенности каждого региона или территории.

Однако все это, по существу, является лишь совершенствованием существующей практики регулирования межбюджетных отношений. На наш взгляд, уже назрел вопрос замены действующего нормативно-долевого метода определения финансовой помощи регионам другим, более справедливым и эффективным. В последние годы в консолидированных бюджетах субъектов РФ собственные доходы составляют от 30 до 33%, а средства бюджетного регулирования от 67 до 70%. При таком соотношении о действительной самостоятельности региональных бюджетов серьезно говорить не приходится. Механизмы поступления средств бюджетного регулирования также далеки от совершенства. Так, размеры отчислений из ФФПР, как правило, в несколько раз (в 1998 г. – в 3 раза) меньше реально недостающих средств. Несмотря на то, что доля получаемых из этого фонда трансфертов составляет всего лишь 10,1% доходов территориальных бюджетов, для высокодотационных регионов они имеют большое значение.

Однако главный недостаток состоит в том, что основным критерием выделения централизованной помощи служит отставание регионального бюджетного среднедушевого дохода от среднего по России, а он не учитывает резкую дифференциацию потребностей территориальных бюджетов в финансовых ресурсах из-за специфики природно-климатических условий, демографической ситуации, транспортно-географического положения, социально-экономического развития и т.д. Случается и так, что право на трансферты регион получает не по среднедушевым показателям, а по простому превышению расходов над доходами. К тому же на федеральном уровне не соблюдается требование, чтобы все законодательные акты, влекущие увеличение расходов в территориальных бюджетах, принимались только при наличии соответствующих источников финансирования (примерами служат передача в муниципальную собственность ведомственного жилфонда и объектов социальной сферы, решения о выплате детских компенсаций, реализации закона “О ветеранах” и др.). Трансферты при этом фактически становятся просто бюджетной компенсацией (чаще всего далеко не полной) этих дополнительных расходов, что не отвечает функциональному предназначению трансфертов как таковых.

Бюджетные компенсации уже по определению не имеют никакого отношения к финансовой помощи. Они должны устанавливаться, учитываться отдельно и утверждаться не в процентных долях, а в абсолютных суммах исходя из возможностей федерального бюджета. Давно напрашивается вывод, что надо сузить круг субъектов Федерации, пользующихся финансовой помощью из ФФПР. И сделать это путем утверждения дифференцированных на объективной основе нормативов отчислений от регулирующих доходов, например от НДС. Существенным недостатком является и то, что механизмы финансовой поддержки регионов, по существу, не увязаны с долгосрочными задачами региональной политики и не имеют целевой направленности. При этом не соблюдаются требования обеспечения эффективности использования федеральной финансовой помощи и соответствующей ответственности за последующие результаты. Немаловажно, что применяемые на федеральном уровне подходы во многом копируются в регионах. Так, во многих республиках (Бурятия, Мордовия, Марий Эл, Адыгея, Северная Осетия, Чувашия и др.) нормативно-долевой метод применяется для определения дотаций (трансфертов) муниципальным образованиям. Различия проявляются только в источниках формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований. У одних это трансферты из ФФПР, у других – один или несколько федеральных регулирующих налогов в пределах нормативных отчислений. Источником также могут служить отчисления от общего объема доходов (налоговых) регионального бюджета – по аналогии с подходом на федеральном уровне, где норматив отчислений в ФФПР установлен в размере 15% налоговых поступлений в федеральный бюджет и т.д.

**Регионам – дифференцированный подход**

Из анализа текущей финансово-экономической ситуации, а также опыта, накопленного за период экономических и, в частности, бюджетных реформ, можно сделать вывод: при всех условиях в России наиболее эффективным было бы применение комбинированного подхода в выборе методов бюджетного регулирования. Как представляется, по мере экономической стабилизации и роста производства, а следовательно, и улучшения ситуации в бюджетной сфере межбюджетные отношения будут меняться. В условиях экономического роста можно будет сделать меньший упор на выравнивание межрегиональных различий, что само по себе имеет позитивный потенциал:

• ослабит иждивенческие настроения и стимулирует хозяйственную инициативу властей на местах в росте налогооблагаемой базы и сокращению дотационности территорий;

• даст возможность и стимулирует реинвестирование средств в процветающие регионы, повышая тем самым их роль локомотивов экономического роста страны.

По-другому можно будет строить и финансовую поддержку регионов.

Во-первых, она должна стать более независимой от селективной отраслевой политики.

Во-вторых, представляется целесообразным выделение в приоритет территорий:

• располагающих благоприятными природно-географическими и экономическими предпосылками для превращения их в зоны ускоренного развития экономики – по типу свободных экономических зон;

• существенно отстающих в экономическом развитии и уровне жизни населения от общероссийских показателей и не имеющих достаточных собственных источников для преодоления кризисного состояния;

• используемых для реализации экономических и социальных программ общегосударственного значения или затрагивающих интересы многих субъектов Федерации (освоение крупных водохозяйственных проектов, строительство энергетических станций и др.);

• подверженных экологическим бедствиям, угрожающим жизни и здоровью людей, охватывающих несколько субъектов Федерации или имеющих общегосударственное либо международное значение.

Экономическая поддержка этих приоритетных территорий может оказываться на долевых началах из федерального бюджета, внебюджетных фондов регионального развития, специальных фондов, создаваемых за счет средств заинтересованных субъектов Федерации, а также путем участия государства в реализации проектов, осуществляемых на акционерной основе.

Что касается регионов с наиболее низкими уровнем собственных доходов и налоговым потенциалом, то по каждому из них нужно определить пути для поэтапного их повышения, а также размеры помощи со стороны федерального центра и действия региональных властей. Для таких регионов может быть применим метод особых бюджетных режимов, если только это не станет массовым явлением. Но и при этом в первую очередь основной упор должен быть сделан на создании условий для повышения заинтересованности на местах в увеличении доли собственных доходов и усилении бюджетной самостоятельности по мере достижения позитивных результатов в экономическом развитии.

**Минфин разработает новую концепцию межбюджетных отношений**

07/03/2008

*Каковы должны быть идеальные межбюджетные отношения между федеральным центром и регионами? Как избежать диспропорции в бюджетной обеспеченности субъектов федерации, но одновременно стимулировать регионы к развитию и избежать иждивенчества? На эти и многие другие вопросы должна ответить новая концепция межбюджетных отношений, разрабатываемая сейчас Минфином.*

Современная российская система межбюджетных отношений выстраивалась в течение последних примерно десяти лет. Если не брать в расчет налоговое регулирование, ее составляют несколько основных блоков межбюджетных отношений.

Первое направление межбюджетных отношений - это создание единых условий для всех субъектов Федерации, выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е выделение средств, на выполнение каждым регионом своих функций, оказание бюджетных услуг, которые входят в его полномочия - в области образования, здравоохранения, культуры.

Второе направление - это оказание поддержки осуществления региональных полномочий по тем направлениям, в отношении которых заинтересован центр, например, выделение субсидий на выплату пособий ветеранам труда и труженикам тыла, детские пособия и т.д.

Третье направление - выделение средств на реализацию делегированных центром полномочий. Это тоже целевое выделение средств для исполнения конкретных полномочий региональными и местными властями, которые ими выполняются более качественно, чем из центра: оплата жилищно-коммунальных услуг инвалидам, пособия в сфере занятости и т.д.

Что плохо и что хорошо в сложившейся системе? Много говорилось о том, что нужно преодолевать иждивенчество дотационных регионов, с тем, чтобы они больше зарабатывали. В последние два года в этом направлении были приняты важные решения. Раньше центр предоставлял помощь тем большую, чем беднее регион. Это дестимулировало регионы наращивать свою собственную базу. Сейчас же выстроена система (она была частично введена в 2007 и в большей степени с 2008 года), при которой не уменьшается финансовая помощь региону, который богатеет более высокими темпами, чем другие регионы. Таким образом, можно говорить о том, что созданы необходимые стимулы для увеличения регионами своих доходов.

«Возьмем Московскую область, - приводит пример замминистра финансов РФ Антон Силуанов. - Это динамично развивающийся субъект РФ. По сути, Московская область уже является донором, т.е. имеет фактический уровень доходов бюджета на душу населения выше, чем средний по России. Но мы по-прежнему направляем этому региону финансовую помощь, причем немаленькую - по 2-3 млрд. рублей ежегодно. Это как раз результат применения разработанных механизмов и долгосрочного планирования. И таких регионов достаточно много». Какая задача стоит сейчас? Конечно, более эффективное и качественное расходование субъектами тех средств, которыми они располагают. Ведь часто бывает: субъекты, которые имеют достаточно хорошую бюджетную обеспеченность, не всегда эффективно распоряжаются средствами, допускают кредиторскую задолженность по своим обязательствам. И наоборот, регионы с небольшими бюджетами четко и вовремя выполняют свои обязательства. Задача центра, таким образом, состоит в том, чтобы рекомендовать регионам и поощрять использование эффективных методов расходования тех средств, которыми они располагают.

«У нас есть несколько механизмов стимулирования улучшения качества управления региональными финансами, - поясняет Антон Силуанов. - Есть специальные фонды, из которых мы поощряем лучшие регионы и муниципалитеты, а сейчас, в соответствии с указом Президента, будет осуществляется оценка деятельности субъектов РФ. Для этого также выделены средства для поощрения лучших регионов». За последние лет пять уровень управления финансами повысился во многих регионах. Вот лишь некоторые из них: Астраханская область, Тверская область, Калужская область, Кабардино-Балкарская Республика... За счет чего это произошло? Естественно, не без стимулов центра. Но в первую очередь это связано с политикой региональных властей. Там, где управленческие принципы не меняются, серьезных изменений к лучшему не происходит. А там, где приходят грамотные управленцы, подход совершенно другой. Проблем еще много. Но главная - более эффективное использование средств регионами и муниципалитетами. Есть и другие проблемы. Так, в России сложилось очень много видов и форм межбюджетных трансфертов. Например, одних субсидий (средства, которые предоставляются на реализацию полномочий регионов) около 80-ти. Причем правила предоставления и использования их разные, и большое количество субсидий предоставляется бессистемно. Очевидным представляется сокращение общего их числа с последующим укрупнением по блокам: социальная субсидия, инвестиционная, инфраструктурная и т.д. В прошлом году наметилось движение в сторону решения этого вопроса, были объединены субсидии на оказание социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла. Объединение субсидий кроме того способствовало бы тому, чтобы регионы сами определяли, на решение каких приоритетных задач в рамках блока их направить. Но для реализации этой идеи требуется серьезная перестройка бюджетных потоков. К тому же, существуют проблемы межведомственного характера, потому что, если укрупнить субсидии, то это приведет к объединению финансовых потоков, контролируемых разными ведомствами. А если регионы плохо спланируют свои бюджеты, в результате чего соцсфера не дополучит необходимого финансирования, то ответит за это центр или региональные власти? «Сейчас мы уже не следим за регионами как за младшими братьями, объясняет Антон Силуанов. - Субъекты РФ наделены широкими правами по исполнению своих полномочий. Ну, а если полномочия выполняются плохо - это зона прямой ответственности администраций регионов. Сейчас тенденция - больше давать полномочий регионам и больше спрашивать за их выполнение. У субъектов, в целом, достаточно своих собственных доходов, есть финансовая помощь для выравнивания бюджетных возможностей, при этом, если случаются непредвиденные ситуации с бюджетом, мы можем оказать дополнительную поддержку регионам». Между тем, одно из направлений, которым Минфин собирается заняться в ближайшее время - более справедливая оценка расходных обязательств субъектов РФ для использования при расчете трансфертов. Сейчас центр «выравнивает» регионы по доходам на душу населения для обеспечение равных возможностей для выполнения своих полномочий. Но возникает вопрос, насколько эффективна созданная в регионе бюджетная сеть. Есть регионы, например, где в результате избыточного числа учреждений среднего и дошкольного образования расходы на образование очень высоки. Оценить эту ситуацию непросто, безусловно, необходимо учитывать территориальный фактор, плотность городского и сельского населения, множество других факторов. Анализ сложившейся в субъекте федерации структуры расходов, учет ее при расчете межбюджетных трансфертов, внедрение стимулов для оптимизации расходов регионов - глобальная задача, которая будет стоять, в том числе, при подготовке новой концепции межбюджетных отношений на 2009-2013 гг., которую Минфин планирует разработать в этом году. Есть, правда некоторые механизмы финансового взаимодействия, которые уже заработали эффективно. Например, механизм софинансирования. Реализация нацпроектов - тому подтверждение. В рамках софинансирования центр сейчас предоставляет средства регионам при условии не только выделения собственных ресурсов, но и улучшения качества управления финансами. Те же социальные выплаты выделяются при условии отсутствия кредиторской задолженности по этим выплатам. Как только задолженность появляется, центр уменьшает софинансирование на эту сумму. Т.е. региону становится невыгодно иметь кредиторскую задолженность. И еще один вопрос, нуждающийся в совместной настройке центра и регионов - переход к трехлетнему бюджетному планированию на всех уровнях. Ряд субъектов уже приняли трехлетний бюджет на 2008-2010 гг. Остальные приняли трехлетний финансовый план. В течение трех лет большинство субъектов РФ перейдет на принятие трехлетних бюджетов, поскольку очевидность плюсов трехлетнего бюджета понятна всем. Что касается муниципалитетов, то тут ситуация несколько сложнее, потому что многие из них только что образовались, и сейчас только накапливают опыт бюджетного планирования. Еще только формируется статистическая база, поступает налоговая информация, формируются расходные обязательства, необходимые для перехода к 3-х летнему бюджетному планированию. Тем более понятно, что без перехода регионов на трехлетнее бюджетное планирование принятие аналогичного решения для большинства муниципальных бюджетов невозможно, поскольку зависимость доходной базы местных бюджетов от финансовой помощи со стороны субъектов РФ существенная.