

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ НОВАЦИИ В МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Владимир Ермаков*

В статье в рамках изменения вектора межбюджетных отношений автором обосновывается необходимость проведения правотворческих и управленческих реформ в сфере общественных (государственных и муниципальных) финансов в части межбюджетных трансфертов. Автором проведен правовой анализ действующего бюджетного законодательства, выявлены существующие противоречия в указанной сфере и предлагаются пути их решения.

Межбюджетные трансферты в системе межбюджетных отношений позволяют определить уровень финансовой децентрализации публично-правовых образований, степень их налоговой автономии. Не каждое государство делает выбор в пользу межбюджетных трансфертов, решая проблемы в рамках межбюджетных отношений. Однако государство со сложной формой государственного устройства [7], государственные образования которого не обладают равными возможностями в обеспечении социальных стандартов и общих темпов экономического развития, вынуждено прибегать к использованию указанного бюджетного инструментария, формы которого неизменны и для которых характерны общие тенденции развития. Учитывая закономерный характер направления развития системы межбюджетных трансфертов в мире, модель бюджетного федерализма, выбранная Российской Федерацией, будет выстраиваться с учетом основных атрибутов децентрализации бюджетной системы: переход к налоговой автономии субъектов с высоким уровнем экономического развития и обеспечения социальных стандартов не ниже, чем в развитых государствах; переход к нецелевым межбюджетным трансфертам общего характера; сохранение целевых межбюджетных трансфертов инвестиционной направленности и для выполнения переданных расходных полномочий, формирование распределительного механизма

на основе модернизации системы бюджетирования [3, 6].

В начале девяностых годов был определен вектор предполагаемого развития межбюджетных отношений в Российской Федерации [2]. В рамках изменения межбюджетных отношений трансформация системы межбюджетных трансфертов была незначительной, так как методологическая основа, свойства системы, законы ее функционирования определялись в середине девяностых годов и остались неизменными как по форме инструментов этой системы, так и по содержанию отношений, возникающих между федеральным центром и субъектами Российской Федерации (реципиентами и донорами, субъекты федерации) [1]. Исследование российского опыта функционирования системы межбюджетных трансфертов, соизмерение его с международной теорией и практикой, свидетельствуют о том, что российская модель формирования, распределения, предоставления межбюджетных трансфертов не является исключительной. Соответствующая модель структурировалась на методологической базе европейской и американской практик построения бюджетного федерализма [8, 10, 11]. Заимствованные модели [9] предопределили в последующем строгое функциональное распределение ролей в указанной сфере между федерацией и субъектами федерации. Так, федерация, занимаясь макроэкономическим регулированием и пере-

* Ермаков Владимир Владимирович, аспирант Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

распределением доходов в целях решения значимых социальных задач, возложила на субъекты федерации реализацию политики по предложению общественных благ в целях достижения максимума общественного благосостояния [4]. Несмотря на изменения в части формализации распределения межбюджетных трансфертов, общие ошибки, свойственные развивающимся странам, допускались и в Российской Федерации [11]. Однако в Российской Федерации указанные ошибки усугублены индивидуальными особенностями федерации и каждого субъекта федерации, системой сложившихся взаимоотношений между указанными публично-правовыми образованиями [1, 3].

Считая межбюджетные трансферты важнейшим инструментом, обеспечивающим баланс издержек и противовесов, вызванных децентрализацией в рамках бюджетного федерализма, последователи как традиционной, так и кооперативной моделей, признают эту роль за ними в процессе решения следующих задач: компенсации внешних эффектов, выравнивания доходов, устранения недостатков налоговой системы, обеспечения равного доступа к общественным благам и социальным стандартам на уровне развитых государств [9, 11].

Довод о том, что не все страны активно применяют межбюджетные трансферты для решения проблем межбюджетных отношений, делая ставку на распределение налоговых доходов, подтверждается данными следующих таблиц.

Таблица 1.
Собственные доходы и трансферты [13].

Страны	Собственные налоги	Платежи (в т.ч. трансферты)
Австрия	16.30	43.70
Бельгия	40.75	44.26
Франция	42.00	29.00
Германия	35.00	32.00
Италия	31.00	42.00
Люксембург	32.88	33.16
Норвегия	47.50	36.20
Россия	14.50	82.50
Испания	29.80	27.10
Швеция	56.00	20.00
Швейцария	46.00	18.00
Великобритания	25.00	53.00
В среднем	25.73	49.03

Размер собственных доходов (региональные налоги) у субъектов Российской

Федерации ниже (14,5%), чем у других стран. Выравнивание бюджетных доходов осуществляется за счет перераспределения федеральных налоговых доходов (85%) и межбюджетных трансфертов (15%).

Таблица 2.
Классификация и распределение трансфертов [13].

Страны	Трансферты		
	Налоги распределяемые	Общие трансферты	Специальные трансферты
Австрия	26	1	0
Бельгия	0	25	5
Франция	0	24	0
Германия	17	15	13
Италия	2	8	24
Люксембург	24	2	0
Норвегия	0	17	14
Испания	0	8	29
Россия	67	8	7
Швеция	0	11	8
Швейцария	1	3	14
Великобритания	17	32	27
В среднем	12.77	22.87	10.32

Практически в любом децентрализованном государстве необходим комплекс межбюджетных трансфертов (условных или целевых - для решения конкретных задач; безусловных - для выравнивания вертикального или горизонтального дисбаланса бюджетной системы). Но при этом необходимо избегать трансфертов, направленных на простое покрытие разрыва между доходами регионов и расходами, в целях предотвращения дестимулирования фискальных усилий и снижения ответственности региональных властей за налоговую и расходную политику [5]. Именно поэтому Российской Федерации в рамках реформирования системы государственных финансов в части развития форм межбюджетных трансфертов следует прибегнуть к опыту развитых государств, не забывая о специфических географических, геополитических, экономических, социальных, национальных особенностях, присущих субъектам Российской Федерации, оказывающих в разной степени влияние на реализацию межбюджетных отношений. Отсюда следует, что при сохранении сложной формы государственного устройства не может применяться стандартный подход к распределению межбюджетных трансфертов.

Поэтому следует использовать смешанную модель распределения финансов: одним регионам предоставить налоговую автономию, а другим – режим мягкой децентрализации при активном федеральном контроле за использованием всех видов полученных бюджетных ассигнований. Причем, данная модель предусматривает срочный (от 6 до 12 лет) режим мягкой децентрализации при последующем переходе субъекта Российской Федерации либо в правовое поле налоговой автономии, либо в режим внешнего финансового управления.

Проект распределения новых форм межбюджетных трансфертов должен корреспондировать с задачами развития федеральных округов, определенными в долгосрочном прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации. Например, исходя из прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года за федеральными округами и субъектами, входящими в эти округа, может быть запланирована следующая модель распределения бюджетных ассигнований на долгосрочный период в виде следующих форм межбюджетных трансфертов:

Таблица 3.

Группировка форм межбюджетных трансфертов на долгосрочный период по федеральным округам и регионам.

Федеральный округ	Собственные и перераспределяемые налоговые доходы	Межбюджетные трансферты
ЦФО	+	Межбюджетные блочные субсидии
СЗФО	+	Межбюджетные блочные субсидии
ЮФО	+	Межбюджетные субсидии
СКФО	-	Межбюджетные субсидии и субвенции
ПФО	+	Межбюджетные блочные субсидии
УФО	+	Межбюджетные блочные субсидии
СФО	+	Межбюджетные субсидии
ДФО	-	Межбюджетные субсидии и субвенции
КФО	+	Межбюджетные блочные субсидии

В предлагаемой модели отсутствие дотаций объясняется тем, что данная форма межбюджетных трансфертов на сегодняшний день обладает самой высокой финансовой ценностью среди всех форм межбю-

джетных трансфертов и финансовой свободой распоряжаться ими. Следовательно, предоставлять их регионам с низким уровнем экономического развития и социального обеспечения не только нелогично, но и влечет непрекращающуюся череду приспособленческих и иждивенческих тенденций. Например, дотации на выравнивание в 1995 году получали 73 субъекта Российской Федерации, такое же количество регионов получали соответствующие дотации и в 2013 году. Кроме того, только у 36 регионов размер совокупных налоговых доходов ниже суммы получаемых межбюджетных трансфертов. Данные регионы, как правило, располагаются в Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах. Следовательно, им будут предоставляться межбюджетные трансферты с самыми низкими степенями финансовой ценности и финансовой свободы: межбюджетные субсидии и межбюджетные субвенции, - которые будут призваны обеспечить реализацию особых мер экономического характера, направленных на повышение их общего благосостояния.

Кроме того, в рамках выстраивания новой идеологии для межбюджетных трансфертов в том числе и трансформации бюджета в инструмент развития экономики и обеспечения социальных стандартов, соответствующих значениям однородных показателей развитых стран, необходимо формировать специфические регионально-адаптированные подходы к коррекции действующих форм межбюджетных трансфертов, если данные бюджетные инструменты будут приоритетными в стратегическом плане. Формы таких трансфертов должны соответствовать целям, задачам, механизмам и средствам, обосновывающим логику и приоритеты пространственно-экономической и социальной эволюции, соответствовать прогнозам долгосрочного социально-экономического развития, бюджетным прогнозам на долгосрочный период Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Межбюджетные трансферты, исходя из количественных характеристик их распределения, призваны не столько сократить дифференциацию бюджетных возможностей субъектов Российской Федерации, сколько обеспечить выполнение необходимых обязательств на минимальном уровне. В целом же процесс перераспределения финансовых ресурсов в основном связан с решением задач на федеральном уровне, обеспечения сбалансированности феде-

рального бюджета и в меньшей степени с обеспечением развития промышленной базы регионов.

В рамках реализации прогнозов долгосрочного социально-экономического развития, бюджетных прогнозов на долгосрочный период, финансовой доктрины и долгосрочных концепций территориального развития необходимо полностью изменить систему межбюджетных трансфертов, а именно:

1. Определить формы межбюджетных трансфертов в качестве одного из инструментов реализации;

2. Определить для каждой формы межбюджетных трансфертов цели, задачи, функции;

3. Классифицировать межбюджетные трансферты по таким признакам, как «финансовая ценность», «финансовая свобода» с учетом того, что:

финансовая ценность – оценка прямых затрат и косвенных расходов, возникающих у федерального округа или субъекта Российской Федерации на всех стадиях бюджетного процесса в связи с реализацией права на получение распределяемых бюджетных ассигнований (может рассчитываться по аналогии с WACC). Финансовая свобода – измеряется количеством корреспондирующих праву на получение бюджетных ассигнований бюджетных обязательств федерального округа или субъекта Российской Федерации, в особенности в части представления бюджетной и статистической отчетности и подконтрольности соответствующих расходов со стороны третьих лиц.

4. Исключить межбюджетные трансферты, а также все перераспределяемые доходы (федеральные налоги, межбюджетные трансферты, бюджетные ссуды, бюджетные кредиты и прочие бюджетные ассигнования) из собственных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, признавая их доходами бюджетов (в силу ограничения полномочия по распоряжению межбюджетными трансфертами). Эти изменения позволили бы привести бюджетное законодательство Российской Федерации в соответствие международным нормам. Кроме того, такая

унификация обеспечила бы сопоставимость однородных показателей бюджетов стран в процессе статистического анализа и бюджетных оценок.

5. Дополнительно требуются следующие изменения в бюджетном законодательстве Российской Федерации:

6.1. Уточнить понятие «межбюджетные трансферты» («межбюджетные трансферты – денежные средства, предоставляемые безвозмездно и безвозвратно, если иное не предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации, Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, государственному внебюджетному фонду»).

6.2. Ввести новое понятие «трансферты – денежные средства, в форме дотаций или субсидий, предоставляемые Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием безвозмездно и безвозвратно, если иное не предусмотрено бюджетным законодательством Российской Федерации, гражданам, юридическим лицам».

6.3. Исключить из бюджетного законодательства Российской Федерации понятия «грант», «финансовая помощь».

6.4. Определить, что межбюджетные трансферты предоставляются в следующих формах: межбюджетные блочные субсидии, межбюджетные субсидии, межбюджетные субвенции. Виды межбюджетных субсидий, в том числе и блочных, межбюджетных субвенций устанавливаются бюджетным законодательством Российской Федерации.

6.5. Исключить из бюджетного законодательства Российской Федерации иные формы межбюджетных трансфертов, например, иные дотации, иные межбюджетные трансферты, иные субсидии, субсидии на выравнивание и другие.

6.6. Определить, что трансферты гражданам, юридическим лицам предоставляются в форме субсидий, дотаций.

6.7. Определить следующие понятия: межбюджетные субсидии, межбюджетные блочные субсидии, межбюджетные субвенции, дотации, субсидии:

Таблица 4.

Классификация форм межбюджетных.

Форма МБТ	Финансовая ценность трансфертов для субъектов РФ	Степень финансовой свободы субъектов РФ при распоряжении трансфертами
межбюджетные субсидии	низкая	низкая
межбюджетные блочные субсидии (МБС)	высокая	высокая
межбюджетные субвенции	низкая	низкая

«межбюджетные субсидии – межбюджетные трансферты, предоставляемые с установлением условий их использования в целях финансирования расходных обязательств»;

«межбюджетные блочные субсидии – межбюджетные трансферты, предоставляемые с установлением направлений их использования в целях финансирования расходных обязательств»;

«межбюджетные субвенции – межбюджетные трансферты, предоставляемые в целях финансового обеспечения расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий публично-правового образования, предоставляющего межбюджетные трансферты»;

«дотации – трансферты, предоставляемые гражданам, юридическим лицам без установления направлений и условий их использования»;

«субсидии – трансферты, предоставляемые гражданам, в том числе занимающимся предпринимательской деятельностью, юридическим лицам с установлением условий их использования в целях финансирования расходных обязательств».

7. Распределение всех форм межбюджетных трансфертов должно осуществляться исключительно в актах бюджетного законодательства Российской Федерации и на основании критериев адекватности, достаточности, соответствия и пропорциональности финансов, содержание которых раскрывается в международных правовых актах.

8. Должна быть произведена конкретизация полномочий, а также совместных полномочий субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в конституционном федеральном законе и конституционных законодательных актах субъектов Российской Федерации.

9. Методика расчетов и формализация распределения бюджетных ассигнований должны действовать на долгосрочной основе (не менее 12 лет) и утверждаться Государственной Думой Российской Федерацией.

Автор данной статьи полагает, что двадцатилетний опыт функционирования системы межбюджетных трансфертов выявил ее положительные и отрицательные стороны. Главный же вывод состоит в том, что существующая система межбюджетных трансфертов не способна выполнять стимулирующую функцию, не является прогрессивной, не обеспечивает собственное развитие. Для качественных изменений системы межбюджетных трансфертов требуется построение

долгосрочного механизма межбюджетных отношений в части развития межбюджетных трансфертов. Основу этого механизма должны составить следующие базовые требования: разграничение на уровне конституционного законодательства расходных полномочий между органами власти разных уровней; максимально возможное разграничение на постоянной основе источников доходов в качестве закрепления доходов между бюджетами разных уровней; ликвидация дотаций; применение в межбюджетном регулировании для всех субъектов федерации единых методологий и критериев, учитывающих индивидуальные и групповые особенности; обязанность компенсации недостающих средств из-за увеличения расходов или снижения доходов, явившихся следствием решений, принятых на федеральном уровне; недопустимость изъятия или централизации в бюджет федерации собственных доходов, закрепленных на постоянной основе, дополнительно полученных, сэкономленных средств, из бюджетов субъектов федерации; недопустимость изменения ранжирования публично-правовых территориальных образований по степени покрытия доходами минимально необходимых (обеспечивающих соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий) расходов при передаче им средств из федерального бюджета в порядке межбюджетного регулирования; наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности публично-правовых территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из федерального бюджета; ясность, гласность межбюджетных отношений, простота расчетов, понятная не только специалистам в сфере государственных финансов, но и политикам, принимающим бюджет и налогоплательщикам. К формированию приоритетных направлений развития межбюджетных отношений следует применять в комплексе оптимизационный (определяется оптимизация бюджетных доходов и расходов при соответствующем разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы) и динамический (минимизация отрицательных эффектов, а также максимизация результативности и эффективности новаций в сфере развития системы межбюджетных трансфертов в рамках продуцирования новых задач) методологические подходы. Введение в действие новой системы межбюджетных трансфертов в рамках модернизированной системы межбюджет-

ных отношений должно быть рассчитано на длительный переходный период (не менее 6-12 лет). Вместе с тем, успешное преодоление данного периода позволит установить стабильные и долговременные принципы

формирования межбюджетных отношений, улучшить экономическое положение субъектов федерации, создать условия для их устойчивого социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

Литература:

1. Васин А.С. Межбюджетные трансферты. М., 2011.
2. Дьякова Е.Б. Эволюция межбюджетных трансфертов в условиях российской модели бюджетного федерализма // Финансы и кредит. 2010. № 31.
3. Карташов А.В. Основные новации правового регулирования межбюджетных отношений // Финансовое право. 2008. № 8.
4. Косенко О.И., Охотский Е.В. Становление социального государства в России: Актуальные проблемы государственного управления и пути их решения. М., 2010.
5. Пешкова Х.В. Место различных форм межбюджетных трансфертов в бюджетном устройстве государства // Вестник Российской правовой академии. 2012. № 3.
6. Сульдина Г.А., Кораблев М.М. Формирование распределительного механизма на основе системы бюджетирования. Казань, 2004.
7. Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К., Теория государства и права. М., 2007.
8. Cripps F. and W. Godley, Local Government Finance and Its Reform. – University of Cambridge: Department of Applied Economics, October 1976.
9. Lipsey R. and Lancaster K. The general theory of Second Best//Review of Economic Studies. № 24. 1956.
10. Musgrave R.A., The Theory of Public Finance. New-York: McGraw-Hill, 1959 и Oates W.E., Fiscal Federalism. New-York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
11. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. vol. 37. 1999.
12. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=898427#RelatedDocuments>.
13. http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp.

MANAGEMENT AND LEGAL NOVATIONS TRENDS IN INTERBUDGETARY RELATIONS

The article deals with recent changes in interbudgetary relations and proves the necessity of law and management reforms in state and local finance concerning interbudgetary transfers. The paper includes legal analysis the Budgetary code and other laws. The analysis reveals many contradictions of interbudgetary relations. At the end of the

article the author proposes a plan how to improve the situation.

Vladimir V. Ermakov,
Postgraduate Researcher, Department of
state and local finance, Financial University
under the Government of the Russian
Federation.

Ключевые слова:

управление межбюджетными трансфертами, дотации, субсидии, бюджетное выравнивание, бюджетная система, бюджетное регулирование.

Keywords:

management of interbudgetary transfers, grants, subsidies, budget sharing, budget system, budget regulation.

References:

1. Vasin A. S. Mezhibudzhetye transferty [Interbudgetary transfers]. 2011.
2. D'iakova E.B. Evoliutsiia mezhibudzhetykh transfertov v usloviakh rossiiskoi modeli biudzhethnogo federalizma [Evolution of interbudgetary transfers within the Russian model of budgetary federalism] // Finansy i kredit [Finance and Credit]. 2010. № 31.

3. Kartashov A.V. Osnovnye novicii pravovogo regulirovaniya megbudgetnyh otnosheniy [The main novelties of the legal regulation of interbudgetary relations] // Finansovoe pravo [Financial law]. 2008. № 8.
4. Kosenko O.I., Ohotsky E.V. Stanovlenie social'nogo gosudarstva v Rossii: Aktual'nye problem gosudarstvennogo upravleniya i puti ih resheniya [The formation of the social state in Russia: Current problems and their solutions]. Moscow, 2010.
5. Peshkova Kh.V. Mesto razlichnykh form mezhibudzhetykh transfertov v biudzhetnom ustroistve gosudarstva [Various forms of interbudgetary transfers in the budgetary organization of a state] // Vestnik Rossiiskoi pravovoi akademii [Vestnik of the Law Academy of Russia]. 2012. № 3.
6. Sul'dina G.A., Korablev M.M. Formirovanie raspreditel'nogo mehanizma na osnove sistemy budgetirovaniya [The formation of a distribution mechanism-based budgeting system]. Kazan', 2004.
7. Engibaryan R.V., Krasnov Yu. K. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow, 2007.
8. Cripps F. and W. Godley, Local Government Finance and Its Reform / University of Cambridge: Department of Applied Economics, October 1976.
9. Lipsey R. and Lancaster K. The general theory of Second Best // Review of Economic Studies. № 24. 1956.
10. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New-York: McGraw-Hill, 1959 и Oates W.E., Fiscal Federalism. New-York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
11. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. vol. 37. 1999.
12. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=898427#RelatedDocuments>.
13. http://www.coe.int/t/Congress/default_en.asp.