

пути совершенствования межбюджетных отношений в российской Федерации

Аннотация

В статье рассматриваются пути совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации. Всем известно, что большая часть общественных финансов концентрируется на федеральном уровне. Каковы наилучшие способы их распределения между субъектами федерации? Как организовать межбюджетные трансферты, чтобы они действительно работали на развитие экономики регионов? Что такое «блочные трансферты» и каковы способы их воздействия на развитие территорий и отраслей? Читайте об этом в статье.

межбюджетные отношения, управления общественными финансами, межбюджетные трансферты, межбюджетные гранты, блочные трансферты, стимулирование экономического роста, региональная экономика

В последние годы в России были приложены серьезные усилия по модернизации методов управления общественными финансами. Можно выделить три импульса к развитию межбюджетных отношений в стране, которые нашли свое отражение в концептуальных документах, регулирующих среднесрочное развитие в данной сфере.

Во-первых, речь идет о принятии Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах¹ и Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года². Результатом реализации данных концептуальных документов стала законодательная база, давшая основу новой системе межбюджетных отноше-

¹ Документ одобрен постановлением Правительства РФ от 30.07.1998 № 862. – Прим. ред.

² Документ одобрен постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584. – Прим. ред.

Силуанов
Антон Германович
Министр финансов
Российской Федерации

**частичное
дублирование и узкая
направленность
межбюджетных
трансфертов
не позволяет
субнациональным
властям в полной
мере сосредоточить
получаемые ресурсы
на решении наиболее
актуальных
проблем социально-
экономического
развития
территорий**

ний. Были разграничены полномочия между органами власти всех уровней, определены принципы формирования и распределения межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящего уровня. Многие положения данных концептуальных документов до сих пор не утратили свою актуальность.

Во-вторых, в 2006 году была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах³. Данная Концепция определила комплекс задач и мер как в области совершенствования межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления общественными финансами на три года. В рамках работ по реализации Концепции была осуществлена система мер по укреплению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, по созданию стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты, по повышению прозрачности региональных и муниципальных финансов.

В-третьих, в 2009 году Правительством РФ была одобрена Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года (далее – Концепция межбюджетных отношений)⁴. Необходимо отметить, что данный концептуальный документ принимался в принципиально других макроэкономических условиях, чем первые два, обозначенные выше. Если среднегодовые темпы роста доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации за несколько лет до кризиса в два раза превышали показатели инфляции, то в 2009 году произошло значительное сокращение поступлений налоговых доходов в бюджеты субъектов федерации и местные бюджеты, в частности налога на

³ Документ одобрен распоряжением Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р. – *Прим. ред.*

⁴ Документ одобрен распоряжением Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р. – *Прим. ред.*

прибыль организаций. В этой связи Минфином России были разработаны меры, необходимые к реализации федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по устойчивому исполнению бюджетов субъектов федерации и местных бюджетов. Были подготовлены изменения в систему межбюджетных отношений, позволяющие адаптировать региональные бюджеты к изменениям экономической ситуации, оказана методологическая поддержка органам государственной власти субъектов федерации и органам местного самоуправления. Таким образом, была проделана большая и значимая работа по реформированию межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях.

Межбюджетные гранты и система распределения финансовых потоков

Вместе с тем в Российской Федерации современный этап развития взаимоотношений между органами власти всех уровней по вопросам оказания государственных услуг требует дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений и повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. Финансовый кризис со всей неизбежностью внес изменения в систему межбюджетных отношений на федеральном и региональном уровнях.

Несмотря на своевременность принятых мер по стимулированию российской экономики, в том числе и с помощью инструментов межбюджетных отношений, кризис выявил определенные проблемы рассматриваемой системы. Частичное дублирование и узкая направленность межбюджетных трансфертов не позволяет субнациональным властям в полной мере сосредоточить получаемые ресурсы на решении наиболее актуальных проблем социально-экономического развития территорий. Кроме того, антикризисный пакет в сфере межбюджетных отношений можно отнести к мерам дискреционной бюджетной контрциклической политики, которая обычно критикуется за то, что при ее осуществлении возникает отставание в диагностике нужного момента для реализа-

...временные лаги приводят к тому, что бюджетные вливания, призванные помочь экономическим агентам в период рецессии, начинают действовать позже, когда необходимость в них ослабла и перестала иметь место...

ции соответствующих мер, процесс разработки и принятия необходимых мер также требует дополнительного времени и, наконец, существует определенный временной лаг между принятием мер и возникновением эффекта от их реализации, связанного с изменением поведения экономических агентов. Все эти временные лаги приводят к тому, что бюджетные вливания, призванные помочь экономическим агентам в период рецессии, начинают действовать позже, когда необходимость в них ослабла и перестала иметь место, то есть в период оживления или подъема. В результате, меры, вместо контрциклических, могут превратиться в проциклические. Одновременно политические соображения могут противодействовать отмене мер, первоначально задумывавшихся как временные, когда необходимость в них отпадает.

Традиционный анализ межбюджетных грантов приводит к следующей системе распределения финансовых потоков [1]. Открытые долевы гранты используются для устранения внешних эффектов («перелива выгод»), а безусловные недолевы гранты направляются на устранение вертикального фискального разрыва и сглаживание горизонтального неравенства (то есть различий в бюджетной обеспеченности субнациональных образований). Одним из важнейших отличий подходов второго поколения теории бюджетного федерализма⁵ от первого поколения является признание того, что эффект от использования того или иного гранта зависит не только от формы, в которой он выделяется [2]. Важными факторами являются еще и особенности структуры многоуровневой бюджетной системы (природа налоговой конкуренции, распределение налоговых полномочий и т.д.), а также институциональные условия предоставления межбюджетных грантов (способность федерального правительства обес-

**открытые долевы
гранты используются
для устранения
внешних эффектов
(«перелива выгод»),
а безусловные
недолевы гранты
направляются
на устранение
вертикального
фискального разрыва
и сглаживание
горизонтального
неравенства**

⁵ Бюджетный федерализм – распределение денежных доходов и расходов страны между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов федерации и муниципальными бюджетами с учетом источников поступлений средств и расходов для удовлетворения потребностей федерального, субфедерального и муниципального уровней. – *Прим. ред.*

печить выполнение регионами установленных требований, наличие требований о сбалансированности региональных бюджетов). В рамках теории бюджетного федерализма второго поколения особое внимание уделяется снижению мотиваций субнациональных властей к стимулированию экономического роста на подведомственных территориях в случаях, когда размеры межбюджетных грантов отрицательно связаны с ростом региональной экономики [3].

Классификация блочных трансфертов

В ряде работ, посвященных повышению эффективности межбюджетных отношений в России указывается на необходимость замены значительной части субсидий так называемыми блочными трансфертами⁶. Идея блочных трансфертов нашла свое отражение и в Концепции межбюджетных отношений. Вместе с тем, ни в концептуальных документах Правительства России, ни в теоретических работах не содержится исчерпывающее описание дизайна блочных трансфертов. В этой связи представляется актуальным рассмотреть все возможные варианты блочных трансфертов.

Для этого предлагается авторская классификация блочных трансфертов, созданная по трем ключевым характеристикам:

- отраслевой или межотраслевой характер;
- наличие либо отсутствие требования о софинансировании со стороны субъекта федерации;
- наличие либо отсутствие установленного перечня направлений (условий) финансирования в рамках одной отрасли.

Исходя из различных сочетаний данных трех признаков можно выделить 8 типов блочных трансфертов:

⁶ В работе Назарова В.С. [4] предлагается заменить большую часть субсидий и расходов на финансирование национальных проектов единым «трансфертом, направленным на финансирование национальных приоритетов, с жесткими условиями расходования получаемых средств», в работе Ерошкиной Л.А. [5] предлагается «рассмотреть вариант объединения отдельных субсидий по отраслевой направленности с определением общих условий расходования предоставляемых средств».

*при развитом
децентрализованном
федеративном
устройстве,
отлаженной системе
демократических
процедур и развитии
гражданского
общества
дополнительные
условия
к расходованию
средств блочного
трансферта
... становятся
излишними*

- 1) отраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета;
- 2) отраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета;
- 3) отраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета;
- 4) отраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в рамках данной отрасли и без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета (данный вариант применения блочных трансфертов используется в настоящее время в Канаде для софинансирования расходов на медицину);
- 5) межотраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета (такой вариант блочного трансферта используется в настоящее время на субфедеральном уровне при реализации приоритетных краевых проектов в Пермском крае);
- 6) межотраслевой блочный грант при установленном перечне направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета;
- 7) межотраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей при условии софинансирования этих расходов из регионального бюджета;
- 8) межотраслевой блочный грант без установленного перечня направлений (условий) финансирования в каждой из выбранных отраслей без условия софинансирования этих расходов из регионального бюджета.

Характеристики блочных трансфертов и решаемые задачи

Обобщая представленную классификацию видов блочных трансфертов, можно сделать следующие выводы.

1. Блочные трансферты могут выделяться как на основе софинансирования из региональных (местных) бюджетов, так и без условия софинансирования.

В первом случае (софинансирование расходов) могут достигаться следующие цели:

– возрастают расходы на определенные отрасли или на определенные направления в рамках выбранных отраслей. При этом у региональных (местных) властей отсутствует возможность заместить свои расходы по данным направлениям, финансируемым из собственных доходов, блочными трансфертами из федерального (регионального) бюджета;

– обеспечивается определенная гарантия того, что региональные власти с помощью блочного трансферта действительно реализуют свои приоритеты, а не только максимизируют объем бюджета, так как региональные власти выделяют на софинансирование выбранных направлений средства из собственных доходов.

Во втором случае (трансферт предоставляется на подушевой основе с/без учета бюджетной обеспеченности и без условия софинансирования) федерация более эффективно осуществляет вертикальное выравнивание и создает стимулы для регионов привлекать население на свою территорию.

2. Степень децентрализации управленческих решений в рамках блочных трансфертов выражается в двух аспектах:

– моноотраслевым или межотраслевым характере предоставляемых средств;

– при наличии или отсутствии дополнительных условий по расходованию средств в рамках выбранной отрасли или группы отраслей.

Межотраслевой подход предпочтительней при доминировании территориального подхода к управлению, моноотраслевой – при доминировании отраслевого подхода к управлению. Наличие или отсутствие дополнительных условий к расхо-

Литература

1. Oates W.A. (1999). An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. Vol. 37. № 3.
2. Gamkhar Sh., Shah A. (2007). The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature // In Boadway R. and Shah A. (ed.), Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. The World Bank, Washington D.C.
3. Weingast B.R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives // Journal of Urban Economics. Vol. 65.
4. Назаров В.С. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма. Дисс. на соискание к.э.н. М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2007.
5. Ерошкина Л.А. Эволюция и совершенствование форм федеральных межбюджетных трансфертов в Российской Федерации. Дисс. на соискание к.э.н. Волгоград: ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», 2008.

дованию средств в рамках выбранной отрасли или группы отраслей напрямую зависит от степени развития федерации и демократических процедур в регионах и муниципалитетах. При развитом децентрализованном федеративном устройстве, отлаженной системе демократических процедур и развитии гражданского общества дополнительные условия к расходованию средств блочного трансферта в рамках выбранной отрасли или группы отраслей становятся излишними. При неразвитости данных институтов необходим контроль со стороны федерального центра за направлениями использования данных средств. В этом случае может понадобиться отдельное оформление процедур контроля за выделяемыми средствами (например, аудит эффективности).

pn

Anton G. Siluanov

Minister of Finance of the Russian Federation

Ways to Improve Intergovernmental Relations in the Russian Federation

Abstract

The article discusses the ways to improve intergovernmental relations in the Russian Federation. It is well-known that most of the public finances are accumulated at the federal level. What are the best ways for their distribution among the subjects of the federation? How to organize inter-budget transfers, so that they really worked for the development of regional economies? What are „block transfers“ and in which ways they influence the development of areas and sectors? Read more in the article.

Keywords: intergovernmental relations, management of public finances, inter-budget transfers, inter-budget grants, block transfers, stimulating economic growth, regional economy