

Мировой опыт в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации

© 2011 А.А. Кибилдс

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

В статье рассматриваются финансово-экономические аспекты взаимоотношений между центром и регионами в зарубежных федерациях, включая США, Канаду и Германию. Дана оценка возможностей и целесообразности применения зарубежного опыта в процессе реализации региональной политики и реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, реформирование, мировой опыт, региональная политика.

Найти оптимум в решении вопроса установления пропорции в распределении доходов между бюджетами разных уровней, который бы соблюдал интересы всех уровней власти, пока невозможно. Поэтому в Российской Федерации остается один путь - предоставление субсидий и субвенций.

Совершенствование инструментов регулирования межбюджетных отношений в РФ целесообразно строить с учетом опыта развития бюджетного федерализма в таких странах, как Германия, Соединенные Штаты Америки, Канада.

Исходя из опыта Германии, следует отметить, что германская модель в свое время послужила основой для построения бюджетных отношений в Российской Федерации¹. В первую очередь, это касается вопросов четкого разграничения распределительной функции бюджетной системы, особенно в условиях дефицита бюджетных средств, т.е. вполне возможно применить отдельные элементы бюджетного федерализма в России с учетом ее особенностей.

К общим закономерностям бюджетного федерализма Германии, которые целесообразно учитывать при развитии бюджетных отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, следует отнести:

- четкое разграничение предметов ведения и компетенции, исключающее их пересечение друг с другом на разных уровнях власти;
- наличие собственных финансовых источников у региональных органов власти для реализации конкретных программ, за которые они отвечают;
- обязательность компенсации средств с учетом объема работ и затрат на выполнение заданий вышестоящих органов власти нижестоящими, снижение уровня взаимной ответственности по предметам ведения;
- разработку налоговой политики, обеспечивающей долю доходов от экономического раз-

вития предприятий регионов различным уровням бюджетной системы;

- наличие четких границ административной власти и финансовой компетенции (разъединение политических и административных отношений).

Стоит также отметить, что для германской системы бюджетного федерализма характерным является сочетание высокой централизации доходов и децентрализации расходов, направленное на обеспечение единого жизненного уровня по всей стране.

В Российской Федерации из-за высокого уровня неравенства между регионами целью реализации принципов федерализма является именно обеспечение равенства возможностей всех граждан, а не их уровня жизни. Равенство возможностей подразумевает:

- обеспечение мобильности населения в пределах страны (с тем чтобы каждый гражданин мог свободно выбирать место жительства и работы);
- возможность получения необходимого образования (за счет полной или частичной оплаты государством, предоставления специальных кредитов);
- минимальный набор бюджетных услуг (в таких областях, как начальное или среднее образование, здравоохранение, инфраструктура), которые должны предоставляться всем гражданам без исключения.

При совершенствовании межбюджетных отношений в России следует учитывать особенности бюджетного федерализма США, проявляющиеся в том, что правительства штатов формируют собственные бюджеты, получая средства из федерального бюджета, и потом значительные суммы перераспределяют местным органам, которые получают также субсидии и из федерального бюджета.

Американская система имеет свою особенность в разграничении доходов внутри бюджетной системы, которая заключается в том, что конкретные виды налогов четко разграничены по уровням государственного управления (один налог - один бюджет). Именно американский способ разграничения налогов между уровнями бюджетной системы входит в практику распределения налогов в Российской Федерации.

Следует учитывать также и опыт бюджетного федерализма в Канаде, который включает в себя элементы и американской, и германской модели межбюджетных отношений. Для него характерен высокий уровень децентрализации, самостоятельность штатов при формировании и использовании средств бюджетных фондов. Федеральные власти уделяют значительное внимание выравниванию экономического развития штатов.

Таким образом, исследование вопроса теоретических основ бюджетного федерализма и практической реализации основных его принципов позволяет сделать вывод, что в государствах федеративного типа научного обоснования бюджетного федерализма еще недостаточно. Среди ученых и экономистов существуют различные мнения и подходы к раскрытию сущности отношений, складывающихся между уровнями бюджетной системы, в основе которых лежат принципы бюджетного федерализма. Это понятие требует своего дальнейшего развития.

Практический опыт Германии, США, Канады, России и других государств свидетельствует о значительном многообразии форм и методов бюджетного выравнивания, об учете особенностей административно-территориального устройства. Такое положение можно объяснить многими факторами, основными из них являются: накопленный значительный опыт в построении федеративных отношений, уровень развития экономики, политический строй и бюджетная политика государства, складывающаяся десятилетиями, и др. Существенным моментом в теории бюджетного федерализма в данном аспекте является подверженность изменениям его под воздействием трансформирующейся политической, экономической, демографической и других ситуаций в стране, т.е. эти межбюджетные отношения должны быть адаптированы к конкретному периоду развития государства².

Например, сложна, запутанна и требует высоких навыков система муниципального выравнивания в Германии. Ее основные элементы едины на всей территории страны, однако под воздействием регионального законодательства они претерпевают значительные изменения. Уровень развития экономики в этой стране позволяет

оценивать финансовые потребности исходя из численности населения отдельного муниципалитета, а не рассчитывать их, как это осуществляется в Российской Федерации. Местные власти в Германии в глазах жителей муниципалитета ассоциируются в первую очередь с предоставленными общественными благами. В теории бюджетного федерализма доходы бюджета с этой точки зрения отходят на второй план и непосредственно вытекают из объема задач, стоящих перед местными органами власти. Доходная часть бюджета ориентируется на статьи расходов, связанные непосредственно с предпочтениями жителей муниципалитета.

Экономическая ситуация в России пока не позволяет в полном объеме перевести бюджетную систему на принцип ее построения от расходов. Для реализации такого подхода требуется развитая экономика, способная в достаточном объеме предложить доходы и другие источники для налогообложения, т.е. экономика должна дать государству требуемый объем финансовых ресурсов для выполнения запланированного объема производства государственных благ и услуг³.

Таким образом, в результате анализа системы бюджетного федерализма в высокоразвитых странах можно сделать вывод, что в этих системах реализованы важные положения, заслуживающие внимания:

- высокий уровень децентрализации;
- финансовая самостоятельность федеральных образований;
- значительное влияние центральной власти на выравнивание экономического развития федеральных образований;
- четкое разграничение конкретных видов налогов по уровням государственного управления;
- преобладание трансфертов общего назначения.

В России децентрализация финансов была связана с процессами децентрализации государственной власти, развития федеративных отношений и рыночной перестройки экономики. Глобальные изменения, происшедшие в государственном устройстве, создали объективные предпосылки перестройки сферы финансовых отношений. Концепция реформирования межбюджетных отношений и программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации, которые были направлены по своему содержанию на становление и развитие новых отношений в бюджетной системе в условиях федеративного государства, совпали со становлением и развитием территориальных и финансово-экономических основ местного самоуправления со своими особенностями, требующими осмысления.

Направление реформы механизма межбюджетного взаимодействия в России должно соответствовать общемировой тенденции, обусловленной необходимостью повышения эффективности государственного управления путем осуществления процесса децентрализации определенных полномочий и финансовых ресурсов, укрепления института местного самоуправления и его финансовой основы - местных бюджетов. Основная цель преобразований - обеспечение потребностей населения в услугах и повышение качества жизни.

Вместе с тем в условиях существенных межрегиональных различий, высокой централизации налоговых полномочий разрабатывающийся механизм бюджетного регулирования не позволит достичь качественных изменений в межбюджетных отношениях. Этому способствовала в прошлом и нерешенность вопросов разграничения расходных полномочий между различными уровнями власти. Требуется разработка нового механизма, направленного на процесс совершенствования как в сфере межбюджетных отношений, так и в области повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами.

Таким образом, по возможностям совершенствования межбюджетных отношений и бюджетного федерализма следует сделать выводы, что в Российской Федерации в ходе реформ произошли коренные изменения в системе межбюджетных отношений, в основе которых заложены принципы бюджетного федерализма. С принятием ряда федеральных законов создана законодательная база, регламентирующая новый порядок финансовых взаимоотношений между бюджетами всех уровней. Это касается в первую очередь создания нового механизма формирования доходов бюджетов субмуниципального уровня на

основе закрепления в качестве собственных доходов определенных налогов и принципов формирования и распределения межбюджетных трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня бюджетам нижестоящего звена.

Осуществлено разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Реформа межбюджетных отношений в России, проводимая с учетом опыта зарубежных стран, должна иметь основную конечную цель и сопутствующие цели. Основная конечная цель - создание требуемых 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.

¹ Ефанов Д.А. Пути преодоления последствий мирового финансового кризиса российским банковским сектором. М., 2010. С. 131.

² Сумская Т.В. Бюджетная политика и местное самоуправление. Новосибирск, 2010. С. 52.

³ Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М., 2008. С. 68.

Поступила в редакцию 06.04.2011 г.