

Межбюджетные отношения: российские реалии и мировой опыт

© 2018 Калашников Сергей Александрович
доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры теоретической экономики

© 2018 Гревцова Татьяна Вячеславовна
кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансово-кредитных отношений

© 2018 Конычева Наталья Александровна
кандидат экономических наук,
доцент, заведующий кафедрой теоретической экономики
Рязанский государственный университет имени С.А. Есенина
390000, Рязань, ул. Свободы, д. 46

E-mail: kgs50@yandex.ru, strunka1@yandex.ru, n.konicheva@rsu.edu.ru

В настоящее время ключевой проблемой любого федеративного государства являются межбюджетные отношения, так как именно их эффективное функционирование дает устойчивость всей стране и отдельным ее территориям. Сложность построения межбюджетных отношений постоянно вызывает необходимость поиска новых путей развития бюджетной системы страны и новых направлений бюджетной политики. Безусловно, можно и нужно адаптировать зарубежный опыт, но не стоит забывать, что межбюджетные отношения в зарубежных странах имеют свои особенности.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, децентрализованная и кооперативная модели, дотации, субсидии, бюджетные кредиты.

Межбюджетные отношения в любой стране складываются на основе каких-либо принципов и законов. Содержание этих принципов, как и собственно межбюджетных отношений в каждой стране, зависит от множества факторов, таких как тип государственного устройства, бюджетная система и ее уровни и др. Чем больше государство, тем острее вопрос о децентрализации финансовых ресурсов, актуальнее задача распределения бюджетных полномочий и компетенций органов власти и установления сбалансированности бюджетной системы.

Практика существования межбюджетных отношений в разных странах показывает, что какой-либо их идеальной модели не существует из-за значительной разности исторических условий развития, территориальных и политических условий, финансовой и бюджетной политики и систем в разных странах.

В целом межбюджетные отношения в разных странах и принцип бюджетного федерализма основываются на следующих началах:

- необходима строгая конкретизация бюджетной ответственности и расходных полномочий между разными уровнями власти;

- в каждом уровне доходных источников должно быть достаточно для осуществления расходных полномочий;

- с целью достижения вертикальной и горизонтальной сбалансированности используется механизм межбюджетных трансфертов, что обеспечивает во всем государстве некий стандарт государственных услуг¹.

В мире выделяют две модели организации межбюджетных отношений - децентрализованная и кооперативная. Децентрализованная модель межбюджетных отношений распространена и функционирует в США и Канаде. Там ключевая роль в распределении расходных полномочий принадлежит центральному правительству, региональные власти наделены в существенной мере самостоятельностью и финансовой независимостью. Кооперативная модель бюджетного федерализма получила широкое распространение в европейских и скандинавских странах. К ней же можно отнести Германию, Швейцарию и Российскую Федерацию. Особое важное место в этой модели межбюджетных отношений играют межбюджетные трансферты, как главная часть межбюджетного регулирования. Объем трансфер-

тов в бюджетах регионов федеративных государств составлял от 4 % ВВП в Австрии, 4,3 % в Германии, 5,1 % в Швейцарии, 5,6 % в США, до 8 % ВВП в Канаде и Австралии. Их доля в совокупных поступлениях территориальных бюджетов в странах ОЭСР довольно высока и составляла в начале 1990-х гг. около 40 %, в том числе в англосаксонских странах - 36 %, в скандинавских - 34 %, в федеративных европейских странах - 24 %, в других западноевропейских странах (Греция, Бельгия, Франция, Италия, Испания, Португалия, Нидерланды) - 63,2 %.

На протяжении многих веков одной из ключевых проблем организации межбюджетных отношений являлось разграничение компетенций между центром и территориями. Можно выделить несколько исторически сложившихся моделей:

1) установление перечня особых полномочий центра, все остальные полномочия закрепляются за территориями (землями, штатами). Данная модель используется в США, Франции, Швеции, Австралии, Мексике, Югославии;

2) четкое определение трех групп полномочий в зарубежных странах: федеральных, субъектов федерации и совместных полномочий. Примерами являются модели разграничения компетенций в Индии и Канаде;

3) четкое определение двух групп полномочий: федеральных и совместных полномочий федерации и субъектов (определяются по остаточному принципу). Данная модель используется в Российской Федерации, Германии, Австрии, Бразилии и в других странах².

Особенности организации межбюджетных отношений в зарубежных странах представлены в табл. 1.

В России основными формами осуществления межбюджетных отношений являются регулирующие доходы и различные виды финансовой помощи бюджетам. В настоящее время можно выделить следующие направления развития и реформирования межбюджетных отношений в РФ:

1) укрепление финансовой самостоятельности субъектов, повышение их бюджетной и налоговой независимости;

2) совершенствование налогового законодательства, в частности расширение налоговой базы по региональным и местным налогам, изменение системы распределения налоговых поступлений по уровням бюджетной системы;

3) стимулирование поступления доходов в бюджеты субъектов Федерации и муниципальных образований;

4) разработка эффективного механизма предоставления межбюджетных трансфертов и контроля;

5) упорядочение расходных и доходных полномочий органов власти на всех уровнях бюджетной системы РФ;

6) создание стимулов для повышения качества управления государственными и муниципальными финансами в целом³.

Основой решения данных глобальных проблем выступают совершенствование структуры и порядка предоставления межбюджетных трансфертов, определение наиболее приоритетных социально-экономических задач, требуемых решения посредством финансирования за счет трансфертов. В целом на период 2016-2018 гг. предусмотрено увеличение объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектам с низким уровнем доходов бюджета.

Таблица 1. Особенности организации межбюджетных отношений в зарубежных странах

№ п/п	Страна	Особенности межбюджетных отношений
1	США	Центр активно влияет на развитие муниципальных образований через предоставление субсидий, субвенций и дотаций. Межбюджетное выравнивание представлено сложной системой целевых грантов
2	Германия	Хорошо развита система долевых налогов, большое значение имеет система перераспределения НДС. Высокая роль межбюджетных трансфертов общинам. Использование практики предоставления целевых субсидий. Основная цель бюджетного выравнивания направлена на сокращение неравенства между общинами внутри каждой земли
3	Канада	Существует три направления распределения бюджетных средств: нецелевые трансферты для выравнивания доходов бюджетов, финансирование утвержденных программ, финансовая помощь в рамках плана финансовой поддержки. Обеспечение минимальных национальных стандартов
4	Франция	Особенности межбюджетных отношений определены тем, что это унитарное государство с высокой степенью централизации финансовых ресурсов. Для предоставления субсидий и дотаций местным бюджетам рассчитываются показатели налогового потенциала и налоговая нагрузка

Другим направлением работы по совершенствованию межбюджетных отношений является консолидация субсидий, выделяемых из федерального бюджета. При этом предоставление субсидий на софинансирование расходов регионов и муниципалитетов будет осуществляться только при условии необходимости данных расходов для Российской Федерации в целом. Финансирование других расходов, которые не имеют значимости для государственной инвестиционной программы, планируется объединить в комплексную субсидию.

Что касается дальнейших перспектив развития, то директором департамента межбюджетных отношений Л.А. Ерошкиной на 2016-2018 гг. определены конкретные предложения по достижению сбалансированности бюджетов субъектов РФ:

- закрепить в Бюджетном кодексе РФ размер предельного дефицита региональных бюджетов на уровне 10 %;
- ввести мораторий на установление на федеральном уровне дополнительных налоговых льгот по налогам, зачисляемым в региональные бюджеты и на принятие нормативно-правовых актов, которые привели бы к увеличению расходных полномочий региональных и муниципальных органов власти;
- внести изменения в Федеральный закон \square 122-ФЗ в части предоставления возможности осуществлять социальную поддержку граждан с учетом критериев адресности и нуждаемости;
- обеспечить долю участия субъектов РФ при предоставлении субсидий в размере не более

30 %, а для высокودотационных регионов - не более 5 %;

- изменить принципы празднования памятных дат субъектов РФ.

В табл. 2 представлены данные по объему и темпам роста межбюджетных трансфертов региональным бюджетам РФ на 2016-2018 гг.

В 2016 г. наблюдался некоторый спад общей суммы предоставленных межбюджетных трансфертов - на 6,4 %. Это подтверждено уменьшением темпов роста к 2015 г. по всем видам предоставляемой финансовой помощи. Так, темп роста субсидий составил всего лишь 78 % к 2015 г. (спад на 22 %). Однако по дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности наблюдался 100 %-ный темп роста к 2015 г.; 2017 г. планировался с возрастающими показателями по всем видам финансовой помощи. Общая сумма межбюджетных трансфертов должна была составить 1527,1 млрд руб., что превышает 2016 г. на 12,7 %. Наибольший темп роста будет наблюдаться по иным межбюджетным трансфертам (147,8 %) и по субсидиям (119,3 %), Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности составят 487,8 млрд руб. (100 % к данным 2016 г.), и это минимальный прирост за 2017 г.; 2018 г. снова будет характеризоваться общим спадом как по общей сумме предоставленных межбюджетных трансфертов, так и по каждому их виду. Лишь по субвенциям будет наблюдаться небольшой прирост в 1,3 % к показателям 2017 г. Общая сумма межбюджетных трансфертов уменьшится на 10 % и составит 1374,9 млрд руб. Наибольший удельный вес в этой сумме будет у

Таблица 2. Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации, млрд руб.

Межбюджетные трансферты	2015 г.	2016 г.		2017 г.		2018 г.	
		Сумма	Темпы роста, %	Сумма	Темпы роста, %	Сумма	Темпы роста, %
Всего	1447,4	1355,2	93,6	1527,1	112,7	1374,9	90,0
В том числе:							
дотации	596,1	594,7	99,8	626,9	105,4	626,9	100,0
из них:							
• % к МБТ, всего	41,2	43,9		41,0		45,6	
• дотации на выравнивание	487,8	487,8	100,0	487,8	100,0	487,8	100,0
• дотации на сбалансированность	97,4	96,0	98,6	128,2	133,5	128,2	100,0
субсидии	370,2	288,7	78,0	344,5	119,3	326,1	94,7
из них:							
• % к МБТ, всего	25,6	21,3		22,6		23,7	
субвенции	308,4	303,9	98,5	307,6	101,2	311,5	101,3
из них:							
• % к МБТ, всего	21,3	22,4		20,2		22,7	
иные межбюджетные трансферты	172,4	167,9	97,4	248,1	147,8	110,4	44,5
из них:							
• % к МБТ, всего	11,9	12,4		16,2		8,0	

Таблица 3. Структура дотаций, предоставляемых бюджетам субъектов РФ в 2015-2018 гг., млрд руб.

№ п/п	Дотации	2015	2016	2017	2018
	Всего	596,1	594,7	626,9	626,9
	Из них:				
1	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации,	487,8	487,8	487,8	487,8
	В том числе нераспределенный резерв		73,2	97,6	
2	Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации	97,4	96,0	128,2	128,2
	В том числе:				
	дотации на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы	60,0	56,1	88,3	88,3
	дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности отдельных бюджетов субъектов Российской Федерации	37,4	39,9	39,9	39,9
3	Дотации, связанные с особым режимом безопасного функционирования ЗАТО	10,0	10,0	10,0	10,0
4	Дотации на содержание объектов инфраструктуры г. Байконура	0,9	0,9	0,9	0,9

дотаций (45,6 %), как и во всех предыдущих годах, и составит в абсолютном выражении 626,9 млрд руб. Темп роста дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, как наиболее стабильного вида межбюджетных трансфертов, снова составит 100 % к 2017 г. Значительно будет сокращена сумма иных межбюджетных трансфертов: их величина по сравнению с предыдущим годом сократится на 55,5 %, составит сумму 110,4 млрд руб., и фактически это значение будет близко к показателям 2015-2016 гг.⁴

Следует акцентировать внимание на прогнозах объема дотаций, как наиболее стабильного и объемного вида финансовой помощи регионам (см. табл. 3). Как уже было отмечено, общий объем дотаций был сокращен на 0,2 % лишь в 2016 г. по сравнению с 2015 г. В остальные годы планируется их увеличение или хотя бы поддержание на прежнем уровне. В абсолютном значении максимальная сумма дотаций будет приходиться на 2017 и 2018 гг. и составит 629,9 млрд руб. Большую часть в этой сумме составляют дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов России в сумме в 487,8 млрд руб. Дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности региональных бюджетов имеют тенденцию к росту и составят в 2017-2018 гг. 128,2 млрд руб.⁵

В 2016 г. произошла отмена 40 субсидий, из них с наибольшим объемом в 2015 г. были субсидии на модернизацию региональных систем дошкольного образования, развитие физической культуры и спорта и др. В целом объем субсидий за счет отмененных в 2016 г. сократился на 70,6 %. Сокращение объемов субсидий в 2016 г. произошло на 75,5 % по 36 субсидиям. Наибольшему сокращению подверглись субсидии:

- на реализацию мероприятий подпрограммы “Автомобильные дороги” ФЦП “Развитие транспортной системы России (2010-2020 гг.) (-32,6 %);

- на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства (-8,3 %);

- на ФЦП “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года” (-5,9 %);

- на ФЦП “Юг России” (-5,9 %).

В 2016 г. было запланировано увеличение объемов 22 субсидий, среди которых ФЦП “Социально-экономическое развитие Республики Крым” на 19,2 % и субсидия на ежемесячную денежную выплату, назначаемую в случае рождения третьего ребенка или последующих детей до достижения им возраста трех лет - на 11,5 %. Также введено 9 новых субсидий, которые увеличили общий объем субсидии в 2016 г. на 14,4 %. Среди таковых субсидий на поддержку племенного животноводства, на возмещение части затрат на приобретение элитных семян и др. В целом объем субсидии в 2016 г. сократился на 18 % по сравнению с 2015 г. и составил 288,7 млрд руб.

В перспективе до 2025 г. следует отметить несколько запланированных к реализации государственных программ: госпрограмму “Развитие Северо-Кавказского федерального округа” на период до 2025 г., ФЦП “Развитие Республики Карелия на период до 2020 года”, госпрограмму “Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года” и др.

В заключение хотелось бы отметить, что программа совершенствования бюджетного процесса в субъектах РФ является основным на-

правлением развития межбюджетных отношений в стране.

¹ Гревцова Т.В., Гаршина О.К. Современные тенденции формирования и управления местными бюджетами // Конкурентоспособность территории: приоритеты развития и стратегические ориентиры : материалы Междунар. науч.-практ. конф., 19-20 нояб. 2014 г. / Рязан. гос. ун-т им. С.А. Есенина ; отв. ред. В.С. Отто. Рязань, 2015. Электрон. текстовые дан. (1 файл.: 2 624 КБ).

² Сячихин С.В. Организационно-экономическая модель управления межбюджетными отношениями

в условиях саморазвития территорий // Российское предпринимательство. 2014. □ 9 (255). С. 95-100.

³ Сафин О.М. Теоретические вопросы разработки формул расчета трансфертов в межбюджетных отношениях // Дискуссия. 2015. □ 10. С. 64-69.

⁴ URL: <https://www.minfin.ru/ru/>.

⁵ Гревцова Т.В. Ключевые направления бюджетной политики РФ в сфере межбюджетных отношений в настоящее время // Проблемы развития предприятий: теория и практика : материалы 15-й Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 85-летию Самарского государственного экономического университета. Самара, 2016.

Поступила в редакцию 02.12.2017 г.