

УДК 336

ЭВОЛЮЦИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

© 2013 г.

В.А. Широкова

Счетная палата Российской Федерации, Москва

verash111@mail.ru

Поступила в редакцию 25.03.2013

Исследуются становление и развитие системы межбюджетных отношений в современной России. Выделены этапы развития системы, дана оценка ставившихся задач и показаны результаты их решения на каждом этапе реформирования. На основе фактических данных о бюджетной системе сделан вывод о том, что действующая система неэффективно решает стоящие перед ней проблемы, и о необходимости принципиального изменения подхода к развитию системы на основе ее модернизации.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, система, дифференциация, распределение полномочий, распределение доходных источников, выравнивание, межбюджетные трансферты, межбюджетные потоки, бюджетная сбалансированность, централизация, финансовая самостоятельность, стимулирование.

Сложившаяся система межбюджетных отношений в нашей стране является плодом их эволюции в течение более чем 20 лет. И анализ процессов и тенденций, имевших место в ходе этой эволюции, позволяет выявить основные проблемы, на решение которых была направлена политика по развитию и совершенствованию межбюджетных отношений. Это, в свою очередь, необходимо для того, чтобы понять, чего удалось достичь в данной сфере, а какие проблемы так и остались нерешенными, и в каком направлении необходимо в дальнейшем совершенствовать сложившуюся систему межбюджетных отношений. Кроме того, данный анализ позволит оценить действенность механизмов межбюджетного регулирования, использовавшихся на том или ином этапе развития системы межбюджетных отношений, с тем чтобы в дальнейшем избегать скомпрометировавших себя подходов и использовать только удачные наработки. Без такого анализа вряд ли возможна разработка направления дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений.

В качестве основы для создания модели финансовой системы, отвечающей федеративному устройству государства, в нашей стране изначально была принята модель бюджетного устройства Федеративной Республики Германия с теми или иными модификациями. Это сложный механизм распределения совокупных налоговых поступлений по трем уровням бюджетной системы и выравнивание уровня финансовой обеспеченности регионов и муниципальных образований с помощью различного рода трансфертов из бюджетов вышестоящего уровня.

При этом не было учтено, что Российская Федерация состояла на тот момент из 89 субъектов, а не из 16, как в ФРГ. Кроме того, и это принципиально важно, дифференциация российских регионов на порядок отличалась от имевшей место в Германии дифференциации, даже с учетом присоединения к ней более отсталых по уровню развития восточных земель.

Стержнем всей системы механизмов межбюджетного регулирования является распределение расходов и соответствующих им доходов между бюджетами различных уровней.

В Конституции РФ четко определены предметы ведения самой федерации, а также и имеется большой перечень предметов, отнесенных к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Перечень предметов совместного ведения обширен и неконкретен, что являлось серьезной проблемой при разграничении расходных полномочий по уровням бюджетной системы.

Лишь с принятием в 1999 году Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» сферы совместного ведения были конкретизированы. Соответственно, более конкретными стали сферы ведения, отнесенные к исключительным полномочиям субъектов РФ. Но полностью решить проблемы разграничения полномочий так не удалось.

К тому же в данную часть закона постоянно вносились изменения. Это вело и ведет к отсутствию стабильности и к проблемам по обеспечению вертикальной сбалансированности бюджетной системы, ибо требует адекватного перераспределения доходов.

На территории России была введена система федеральных налогов, налогов субъектов федерации и местных налогов. В отношении отдельных видов федеральных налогов действовала система разделения поступлений по уровням бюджетной системы. Это так называемые регулирующие налоги. Для различных налогов системы разделения были различны и непостоянны.

Принцип расщепления налоговых поступлений может обеспечить выравнивание вертикальных дисбалансов и позволяет сократить дотационность нижестоящих бюджетов. Однако он имеет ряд существенных недостатков:

- на региональном и местном уровне отсутствует взаимосвязь между объемом предоставляемых бюджетных услуг и уровнем налогообложения;

- нет заинтересованности органов власти субъектов РФ и местного самоуправления в развитии налоговой базы и формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата;

- ограничены возможности для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики;

- размывается ответственность за состояние бюджетной сферы.

В последующем эти недостатки в наибольшей степени проявляются в отношении регулирующих доходных источников (налогов) с ежегодно устанавливаемыми нормативами отчислений в бюджеты разных уровней.

Тем не менее механизм распределения регулирующих доходов по уровням бюджетной системы является одним из основных в межбюджетных отношениях, поскольку для региональных бюджетов подавляющая часть их доходов является результатом реализации этих отношений. И распределение доходов является первичным в межбюджетном регулировании по сравнению с последующим распределением финансовой помощи из федерального бюджета.

В начале реализации такого подхода к строительству бюджетного федерализма и в распределении доходов по уровням бюджетной системы и в оказании финансовой помощи нуждающимся регионам было много волюнтаризма, что привело к сбоям в работе всей системы.

Со второго квартала 1994 года власти впервые начали реализовывать принципы бюджетного федерализма системно. Была сделана попытка устранения субъективизма в этой сфере и создания механизма межбюджетного регулирования на единых методологических принципах.

Принципиально новыми моментами в реализуемой тогда системе являлись:

- равное участие всех субъектов Российской Федерации в образовании доходов федерально-

го бюджета через применение единых для всех регионов принципов их формирования;

- создания фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) для оказания им финансовой помощи;

- определение размера финансовой помощи регионам по единым методологическим принципам и др.

Это был серьезный шаг на пути становления бюджетного федерализма в нашей стране. Однако при этом не была обеспечена реализация одного из главных принципов – увеличение прав и ответственности субъектов РФ в бюджетной сфере, реально возможное лишь при повышении уровня финансовой обеспеченности последних.

Необходимость финансовой поддержки регионов при высокой концентрации доходов на федеральном уровне запустила механизм масштабных перераспределительных отношений, который год от года лишь набирал обороты.

Одним из основных моментов нового подхода к формированию системы бюджетного федерализма являлось осуществление принципа равного участия субъектов федерации в формировании доходов центра. Однако при крайне высокой дифференциации финансовых возможностей регионов этот принцип носил лишь формальный характер. К тому же единые нормативы в принципе не могут выполнять регулируемую функцию именно потому, что они одинаковые.

Однако, поскольку принципиально с 1994 года в сфере формирования доходов различных уровней бюджетной системы ничего не изменилось, проблема формального равенства, заложенная еще на заре становления бюджетного федерализма, продолжает и сейчас оставаться ключевой проблемой в межбюджетных отношениях.

Следующий принципиальный момент – введение единой методологии распределения дотаций из фонда финансовой поддержки регионов, что само по себе явилось значительным шагом на пути объективизации этого процесса. За весь период развития межбюджетных отношений методика распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов претерпевала неоднократные и весьма существенные изменения на основе анализа результатов ее апробации в сторону объективизации определения потребностей регионов в финансовой помощи из центра. Бесспорно, нынешняя система распределения трансфертов гораздо более объективна в сравнении с имевшей место на начальном этапе. Но и в ней существует масса нерешенных проблем, о которых будет сказано ниже.

Итак, 1994 год можно считать годом рождения действующей системы межбюджетных от-

ношений, ибо именно тогда впервые были провозглашены основные и ныне действующие принципы и созданы механизмы межбюджетного регулирования, а также сделана попытка, пусть и не совсем удачная, их реализации. На тот момент это был прорыв. Межбюджетные отношения впервые были выстроены как система, а любая система лучше, чем ее отсутствие, поскольку системе можно развивать и совершенствовать.

В дальнейшем до 1999 года четкого понимания направления развития межбюджетных отношений не было и изменение механизмов регулирования этих отношений шло по принципу реагирования на выявленные в предыдущем периоде проблемы.

Так, имело место постоянное перераспределение как доходных, так и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Начиная с 1993 года наблюдалось последовательное снижение уровня централизации совокупных финансовых ресурсов вплоть до 1999 года. Параллельно шло перераспределение расходного бремени в сторону бюджетов территорий, часто темпами, опережающими децентрализацию доходов. При этом соответствующего подкрепления их финансовыми ресурсами не было.

Перераспределение доходного потенциала осуществлялось путем ежегодного изменения правил распределения по уровням бюджетной системы регулирующих доходов, а также изменением состава налогов и их ставок. В результате при такой налоговой «чехарде» отсутствовала стабильность, необходимая для управления не только финансами субъекта федерации, но и социально-экономическим развитием в целом.

Постоянному изменению подвергались методы оказания финансовой помощи регионам. Основу по-прежнему составлял фонд финансовой поддержки регионов, но виды финансовой помощи бюджетам других уровней значительно разнообразились.

Однако главным недостатком системы являлось то, что она не стимулировала органы власти субъектов РФ и местного самоуправления к увеличению налогового потенциала и росту собственных бюджетных доходов.

Кроме того, отсутствовала и отсутствует до сих пор нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах – минимальные потребительские стандарты бюджетных услуг. Это создает проблемы при определении размеров необходимой финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня.

Все это не способствовало сокращению дотационности бюджетов субъектов РФ, снижению объема встречных финансовых потоков. Количество регионов, получающих трансферты,

постоянно росло. Если в 1994 году таких регионов было 65 из 89, то в 1999-м – уже 78. Рост числа дотируемых территорий является, на наш взгляд, еще одним подтверждением того, что действовавший механизм регулирования межбюджетных отношений не справлялся с поставленной перед ним задачей.

Таким образом, система при своем функционировании порождала много проблем, которые в рамках ее парадигмы не могли быть решены. Следствием осознания данного факта явился переход к системному реформированию межбюджетных отношений.

История реформирования системы межбюджетных отношений имеет несколько этапов, которые можно выделить по срокам реализации нормативных документов, положенных в основу того или иного этапа развития системы.

В 1998 году Правительством Российской Федерации впервые была принята *Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.* (далее – Концепция), в которой были заложены основы новой системы оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам РФ. Впервые были четко определены задачи развития системы межбюджетных отношений и намечены пути их решения [1].

В соответствии с Концепцией реформа межбюджетных отношений должна была обеспечивать:

- повышение эффективности использования и управления финансовыми ресурсами бюджетной системы Российской Федерации;
- выравнивание возможностей реализации на всей территории страны минимального уровня социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней;
- создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов.

Впервые были определены принципы, на которых должна была основываться вся система межбюджетных отношений. Это:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных взаимоотношений;
- самостоятельность бюджетов разных уровней;
- законодательное разграничение расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы;
- выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и муниципальных образований на основе объективно обусловленного перераспределения средств между бюджетами и др.

Для устранения недостатков существующей системы через реформирования межбюджетных отношений в течение трех лет необходимо было решить ряд задач, основными из которых представляются следующие:

- сокращение дотационности и количества дотационных территорий;
- минимизация встречных финансовых потоков;
- повышение заинтересованности органов государственной власти регионов и местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории, рационализации расходов и обеспечении сбалансированности бюджетов и другое.

Посмотрим, насколько удалось решить те задачи, оценить выполнение которых можно на основе имеющейся в публичном доступе информации.

Итак, в 1998 году мы имели 78 регионов, получающих трансферты из ФФПР. При этом на долю данного фонда в 1998 году приходилось 76% всего объема финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета [2].

К 2001 году число регионов, получающих дотации из ФФПР, было на три меньше – 75. Но и формы финансовой помощи регионам значительно разнообразились, помощь направлялась уже по 33 видам расходов, из которых на ФФПР приходилось лишь 3 вида, составляющие уже только 46% межбюджетных трансфертов¹.

Помимо ФФПР были образованы Фонд компенсаций, Фонд регионального развития. Созданный в 2001 г. Фонд компенсаций должен был использоваться для предоставления субъектам Российской Федерации целевой финансовой помощи (субвенций и субсидий) на реализацию федеральных законов, как правило, предусматривающих социальные выплаты (пособия) или льготы отдельным категориям населения.

Финансовая помощь субъектам РФ на поддержку инвестиций в региональную инфраструктуру сосредотачивалась в рамках Фонда регионального развития. Однако вряд ли можно было сколько-нибудь серьезно говорить о действительном инвестировании средств федерального бюджета в региональную экономику, поскольку на долю этого фонда приходилось всего 2.3% всех межбюджетных трансфертов из федерального бюджета².

Значительное место в составе межбюджетных трансфертов занимали дотации и субсидии. С их помощью финансировались частные мероприятия или отдельные территории. Именно с этого направления использования финансовой помощи началось перманентно нарастающее финансирование через межбюджетные трансферты частных

задач. При этом механизмы распределения средств на эти цели в абсолютном большинстве случаев были и остаются непрозрачными.

В результате такой политики оказания финансовой помощи субъектам РФ *абсолютно все регионы*, включая и доноров, в различных формах стали получать средства из федерального бюджета. В такой ситуации вряд ли можно говорить о минимизации встречных финансовых потоков.

В это же время резко усилилась централизация финансовых ресурсов. Если в 1998 году доля федерального бюджета в доходах консолидированного бюджета РФ составляла 46%, то в 2001 году – уже 54.7%³. Излишняя централизация бюджетных полномочий выразилась также в том, что более 85 процентов налоговых доходов региональных и местных бюджетов формировалось за счет отчислений от федеральных налогов [2].

Перечень и налогооблагаемая база региональных налогов заведомо были недостаточны для финансирования расходов, и региональные бюджеты сильно зависели от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов. Все это подрывало стимулы к наращиванию собственного доходного потенциала и повышению собираемости налогов.

Таким образом, при построении системы межбюджетных отношений к концу срока реализации Концепции не удалось решить многие поставленные задачи, и система по-прежнему была далека от совершенства. Основными ее проблемами являлись:

- излишняя централизация бюджетных полномочий и финансовых ресурсов на федеральном уровне;
- перегруженность региональных бюджетов обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования;
- недостаточная прозрачность системы оказания финансовой помощи, распределение значительной ее части без четких критериев и процедур и многое другое.

Таким образом, было признано, что система межбюджетных отношений не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу, что и было отмечено в Постановлении Правительства РФ от 15 августа 2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» [3].

Целью Программы является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов и местно-

го самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Таким образом, направлена она была как раз на ликвидацию излишней централизации и расширение самостоятельности регионов в бюджетной сфере.

В качестве основных требований к системе межбюджетных отношений выдвигалась необходимость обеспечивать экономическую эффективность, бюджетную ответственность, социальную справедливость, политическую консолидацию и территориальную интеграцию.

Чрезвычайно важной при существующих реалиях крайне высокой дифференциации уровня социально-экономического развития регионов, представляется задача обеспечения социальной справедливости через выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям.

Территориальная интеграция должна была быть обеспечена через единство налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, которое является одной из основных характеристик эффективности работы всей системы межбюджетного регулирования.

Основным средством в достижении этого для авторов Программы являлось увеличение размеров финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета. Это, в свою очередь, в краткой и среднесрочной перспективе требовало дальнейшей централизации бюджетных ресурсов.

Автоматически это порождало проблему наращивания межбюджетных потоков денежных средств, усиление зависимости регионов от центра и, естественно, отсутствие стимулов у региональных властей наращивать свой доходный потенциал.

Основными задачами Программы являлись в первую очередь достижение вертикальной сбалансированности реальных расходных полномочий с финансовыми ресурсами, а также формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки региональных и местных бюджетов.

Для этого была предложена схема разграничения расходных полномочий и доходных источников. Целью являлось существенное повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов, имея в виду создание предпосылок для перехода в долгосрочной перспективе к формированию доходов бюджетов каждого уровня в основном за счет собственных налогов.

Данное положение представляется единственно верным направлением развития межбю-

джетных отношений, но, к сожалению, до настоящего времени это так и осталось лишь декларацией, несмотря на то, что были проведены существенные изменения в распределении доходов по уровням бюджетной системы.

Так, 100 процентов поступлений по налогу на доходы физических лиц были переданы консолидированным бюджетам субъектов РФ. На долгосрочной основе были законодательно закреплены не менее 70 процентов поступлений федерального налога на прибыль за консолидированными бюджетами субъектов федерации и ряд других мер. Но при этом налог на добавленную стоимость (НДС) полностью стал поступать в федеральный бюджет и регионы лишились наиболее стабильного налога.

Такое перераспределение доходных источников привело к дальнейшей централизации доходов и росту объема и видов межбюджетных трансфертов. Так, концентрация доходов на федеральном уровне выросла до 63.1% в 2005 году⁴.

Ни о какой минимизации встречных финансовых потоков в рассматриваемой программе, в отличие от Концепции, даже не говорилось, т.е. это явление стало восприниматься как норма.

В целом в качестве положительных моментов реализации программы следует отметить:

- более четкое разграничение доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетов;
- внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, устанавливающих принципы бюджетной системы и законодательно регулирующих финансовые взаимоотношения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- сокращение субъективизма при распределении дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

К наиболее существенным негативным моментам сложившейся к 2006 году системы межбюджетных отношений следует отнести:

- отсутствие, как и прежде, в проводимой бюджетной политике долгосрочных стимулов социально-экономического развития регионов и наращивания тем самым собственного доходного потенциала;
- чрезвычайно высокую централизацию финансовых ресурсов;
- уменьшение прозрачности системы оказания финансовой помощи за счет расширения применения узконаправленных трансфертов в виде дотаций и субсидий, распределяемых без четких критериев и процедур;
- вовлечение все большей части бюджета в перераспределительные отношения и, как следствие, рост масштабов межбюджетных потоков и др.

С таким итогом была реализована Программа, и начался новый этап совершенствования межбюджетных отношений.

Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах [4] явилась третьим программным документом в этой сфере.

В качестве основных в Концепции в части межбюджетных отношений были определены две задачи: укрепление финансовой самостоятельности регионов и создание стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов РФ и местные бюджеты.

Обе задачи в принципе перекликаются, ибо увеличение поступлений доходов в региональные и местные бюджеты непосредственно влияет на увеличение финансовой самостоятельности. Однако авторы Концепции первую задачу понимали несколько иначе.

Направлением решения первой задачи в Концепции было обеспечение стабильности налогового законодательства и межбюджетных отношений как основы финансовой самостоятельности. По сути, понятие реальной финансовой самостоятельности было подменено понятием стабильных «правил игры» во взаимоотношениях с центром. Естественно, за этим не могло стоять никакого перераспределения полномочий и ресурсов в пользу регионов с целью укрепления их финансовой самостоятельности. По сути, предлагалось законсервировать на несколько лет существующую систему межбюджетных отношений со всеми теми недостатками, которые указаны выше.

Теперь посмотрим, что же было реально сделано в этом направлении.

Действительно, существенно меньше менялось бюджетное и налоговое законодательство, приводящее к снижению налогооблагаемой базы в субъектах РФ. Это позволило несколько повысить долю доходов их консолидированных бюджетов (без учета безвозмездных поступлений из федерального бюджета) и в консолидированном бюджете страны, и в отношении к ВВП.

В целях создания стимулов для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты были законодательно установлены условия осуществления бюджетного процесса для субъектов РФ в зависимости от уровня их дотационности. Основной упор сделан на механизм распределения межбюджетных трансфертов, где в качестве главного стимулирующего фактора выступает величина этих трансфертов для регионов с различным уровнем бюджетной обес-

печенности. Однако эти меры направлены более на наведение порядка в соблюдении субъектами РФ бюджетного законодательства, чем на действительное стимулирование к наращиванию их доходного потенциала.

В качестве положительного момента можно отметить существенное повышение объективности при распределении дотаций на выравнивание уровня финансовой обеспеченности регионов за счет определения налогового потенциала субъектов РФ, нуждающихся в этих дотациях, на основе налогооблагающих показателей, а не ВРП.

Стимулирующим инструментом явилось трехлетнее бюджетное планирование, при котором устанавливалось распределение межбюджетных трансфертов на три года вперед. Кроме того, оно является также гарантом предсказуемости условий ведения бюджетной политики для регионов.

Одновременно резко выросло количество узконаправленных межбюджетных трансфертов, и это существенно сократило их прозрачность.

В целом к концу рассматриваемого периода система межбюджетных отношений в стране была выстроена в том виде, в котором функционирует с некоторыми непринципиальными корректировками и сейчас. Сформированы ее основные принципы и механизмы, определена роль всех участников этих отношений, закреплены соответствующими нормативными документами полномочия органов власти и их финансовое обеспечение. Бюджетным кодексом Российской Федерации на долгосрочной основе закреплены и доходные источники, и принципы формирования финансовой поддержки.

Весь вопрос в том, насколько эта система способна реализовать те цели, которые изначально ставились перед системой межбюджетного регулирования при ее формировании и о многих из которых по мере ее развития забывалось.

Невзирая на определенно положительные достижения в процессе совершенствования межбюджетных отношений в 2006–2008 годах, все те системные недостатки, присущие межбюджетным отношениям до начала очередного этапа ее совершенствования, сохранились, а некоторые и усугубились.

С 2009 года начался следующий этап реформирования механизмов межбюджетного регулирования на основе очередного нормативного документа – *Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года*. Однако в отличие от предыдущих этапов реализация этой концепции началась в условиях финансово-экономического кризиса, что не могло не нало-

жить отпечаток на предлагаемые подходы к совершенствованию межбюджетных отношений.

В этой связи основной задачей стала разработка и реализация мер, направленных на смягчение последствий экономического кризиса в регионах.

Одним из постулатов стало признание того, что региональные власти не всегда эффективно обеспечивают предоставление бюджетных услуг и мерой повышения эффективности может стать корректировка действующей системы разграничения расходных обязательств в сторону их централизации.

Ничего принципиально нового, в сравнении с задачами предшествующих этапов, в этой Концепции не предлагается. Однако выдвижение тех же самых задач свидетельствует об отсутствии удовлетворенности в том, как они были решены ранее и как функционирует система межбюджетных отношений.

В связи с существенным ростом доли узкоцелевых межбюджетных трансфертов было признано необходимым проведение комплексной оценки эффективности субсидий и установление требований к порядку их предоставления. Для сокращения чрезвычайного многообразия субвенций предлагалось проработать вопрос об их предоставлении на финансовое обеспечение нескольких делегированных обязательств в форме консолидированной субвенции.

Важным для совершенствования всей системы межбюджетных отношений представляется предложение разработать стандарты и нормативы минимальных финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг. Такие стандарты и нормативы должны определять минимальный гарантированный объем и качество таких услуг и использоваться при оценке сбалансированности соответствующих бюджетов. Однако из текста Концепции в План мероприятий по ее реализации это предложение так и не вошло, хотя это является одной из ключевых проблем всего механизма межбюджетного регулирования.

Очередной этап реформирования межбюджетных отношений планируют завершить в 2013 году, и принципиально в системе уже ничего менять не собираются.

При этом представляется, что целью межбюджетного регулирования должно стать повышение уровня социально-экономического развития регионов, выравнивание на этой основе их бюджетной обеспеченности, а через это обеспечение равного качества бюджетных услуг населению независимо от места его проживания.

Исходя из этой цели, система межбюджетных отношений должна, как минимум, решать следующие задачи:

– стимулировать регионы к выходу на финансовую самодостаточность;

– значительно сократить количество дотируемых регионов;

– минимизировать встречные финансовые потоки;

– обеспечить полную прозрачность используемых механизмов межбюджетного регулирования;

– обеспечить стабильные взаимоотношения регионов с центром;

– обеспечить максимально возможное выравнивание уровня социально-экономического развития территорий;

– гарантировать всем гражданам независимо от места их проживания некий минимум обеспечения бюджетными услугами.

Для достижения необходимого результата требуется дальнейшее совершенствование системы межбюджетного регулирования:

- принятие мер на законодательном уровне и разработка механизмов их реализации для изменения ситуации с региональным распределением доходов бюджетной системы с целью достижения большей территориальной сбалансированности материально-вещественных и финансовых пропорций;

- совершенствование механизмов межбюджетного регулирования для сглаживания диспропорций в финансовом обеспечении регионов;

- стимулирование через механизмы реализации бюджетного федерализма сокращения зависимости регионов от централизованного перераспределения средств и наращивание собственного доходного потенциала;

- переход от прямого дотирования населения в ряде регионов к созданию условий для получения им внебюджетных доходов через проведение целенаправленной государственной структурной политики, в том числе и через реализацию эффективных механизмов целевого финансирования.

Возможности достижения этого в рамках ныне действующей системы межбюджетного регулирования весьма ограничены. Для решения стоящих перед системой задач при любой модели межбюджетного регулирования неизбежным будет изменение пропорций в распределении доходных источников и бюджетных полномочий по уровням бюджетной системы. Этого требует сама суть федеративного устройства государства и реализация принципов бюджетного федерализма.

Для действительно федеративной бюджетной системы необходимо коренным образом изменить подход к такой системе, сделав главный акцент на принципиально ином распреде-

лении доходов по уровням бюджета. А это уже требует внесения изменений в налоговое и бюджетное законодательство с целью укрепления региональных бюджетов и соответствующей этому децентрализации расходных полномочий.

Именно об этом говорил в своем последнем Послании Федеральному собранию от 12 декабря 2012 года Президент Российской Федерации. Отличительной особенностью данного Послания является то, что Президент Российской Федерации не просто указал на необходимость дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений, как это было ранее. Он сказал «...нам нужно немного менять логику межбюджетных отношений», увязав это с чрезвычайно высокой дифференциацией доходов регионов: «Надо последовательно двигаться к тому, чтобы все российские регионы без исключения стали экономически самостоятельными и в полном смысле слова субъектными».

Исходя из этого, можно сделать вывод, в каком направлении следует менять логику межбюджетных отношений. И с этим трудно не согласиться. Действующая система нуждается не в совершенствовании, а в коренной модернизации с тем, чтобы она могла в полной мере реализовывать свои цели.

Примечания

1. Рассчитано по данным отчета об исполнении федерального бюджета за 2001 год.
2. Рассчитано по данным отчета об исполнении федерального бюджета за 2001 год.
3. Рассчитано по данным отчетов об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации за 1998 и 2001 годы.
4. Рассчитано по данным отчетов об исполнении

консолидированного бюджета Российской Федерации и информации Росстата.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 30 июля 1998 г. № 862 «О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг.».
2. Игудин А. Актуальные проблемы межбюджетных отношений // Финансы. 2005. № 10.
3. Постановление Правительства РФ «О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г.». Сборник законодательства РФ. 2001. № 34.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах».
5. Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 г. № 467р «О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах».
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в редакции от 03.12.2011 г.) // «Консультант плюс».
7. Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации.
8. Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2012.
9. Игудин А.Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. 1998. № 8.
10. Максимова Н.С. О программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года // Финансы. 2001. № 10.
11. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения: направления совершенствования // Финансы. 2004. № 2.
12. Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения: потоки финансовой помощи будут оптимизированы // Финансы. 2008. № 4.

EVOLUTION OF INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN MODERN RUSSIA

V.A. Shirobokova

The article considers the formation and development of the system of intergovernmental fiscal relations in modern Russia. The stages of the system development are identified, an assessment is made of the tasks that were set, and the results of their implementation at each stage of the reform are shown. Based on the factual data on the budgetary system, it is concluded that the current system is inefficient and fundamental changes are required in the approach to the development of the system, its modernization being the key element.

Keywords: fiscal federalism, intergovernmental fiscal relations, system, differentiation, division of powers, distribution of income sources, equalization, intergovernmental transfers of funds, intergovernmental flows of funds, fiscal balance, centralization, financial independence, stimulation.