

УДК 65.9(2)26

ПРОБЛЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Чеченов А.А., Калов З.А., Чеченова Л.С., Мазлоев Р.Б.

Кабардино-Балкарский государственный университет, Нальчик

Действующий в практической деятельности процесс регулирования полномочий и ответственности власти за формирования, принятие и исполнение бюджетов не в полной мере соответствует принципам социально-экономического развития страны. В данной работе авторами систематизированы проблемы межбюджетных отношений и пути их реализации.

Формирование и становление системы межбюджетных отношений - процесс многогранный, сложный и происходит под влиянием различных трансформационных факторов. В российской практике в последние годы наблюдается достаточно устойчивая тенденция влияния государственной власти на характер развития межбюджетных отношений. Государственными органами власти активно используется не только механизм межбюджетного регулирования, с его налоговой составляющей, но и идет апробация многочисленных новых методов управления бюджетом, государственными финансами.

Реализуемый на практике процесс регулирования полномочий и ответственности власти за формирование, принятие (утверждение) и исполнение бюджетов не в полной мере соответствует целям и задачам социально-экономического развития страны, ее регионов. Особо значимым фактором является наличие негатива в деятельности как центральных, так и региональных властей в обеспечении сбалансированности механизма межбюджетных отношений (непропорциональное и неэффективное распределение доходов, расходных полномочий, недостаточная обоснованность показателей бюджетного дефицита и профицита, фонда помощи регионам и т.д.), которые во многом деформируются под влиянием процессов трансформации государственной власти, отсутствия честного разделения ее функций по формированию и исполнению бюджетов. Рыночно-трансформационный период становления функций органов государственной власти в целом еще не завершен, но их развитие от потребностей необходимости эффективного регулирования межбюджетных отношений отстает сильнее.

Наиболее важным и актуальным является вопрос об эффективном участии государственных органов управления в межбюджетном процессе. Способна ли нынешняя власть в России реализовывать концепцию эффективности межбюджетных отношений, базирующуюся на из-

вестных в мировой практике достижениях? Именно в этом, на наш взгляд, состоит совершенствование механизма межбюджетных отношений в условиях, усиливающих тенденцией трансформации государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали.

В свою очередь, прагматическая сторона этой необходимости состоит в том, что вопросы совершенствования методов управления бюджетами и, соответственно, финансами относятся к числу наиболее важных элементов управления страной, регионом и муниципальными образованияами, так как проблемы межбюджетного процесса столь велики, что пока невозможно говорить о завершении формирования целостной системы управления бюджетными потоками как на региональном, так и на федеральном уровнях. На практике имеет место недостаточная обоснованность бюджетных показателей, в связи с которой последние годы стали периодом обострения межбюджетных отношений, проявляющегося в усилении субъективизма, неполного и несвоевременного исполнения бюджетов разных уровней. Одна из причин такого положения - резкие диспропорции между сосредоточенными на федеральном, региональном и местном уровнях расходными обязательствами, с одной стороны, и имеющимися доходными источниками - с другой.

Изменения в бюджетном и налоговом законодательстве России, вступившие в действие в 2001 -2004 гг. еще более усилили эту тенденцию. Высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов по вертикали бюджетной системы значительно увеличилась, регионы же, сохранив за собой основную массу расходных обязательств, потеряли значительную часть налоговых источников, что привело к увеличению их зависимости от поступлений из федерального бюджета.

Конечным результатом трансформации налоговых полномочий бюджетов разных уровней должен стать полный отказ от разделения нало-

гов на "собственные", "закрепленные" и "регулирующие" с фиксацией этого положения в бюджетном законодательстве. Поступления по федеральным налогам полностью, без какого бы то ни было "расщепления", должны перечисляться в федеральный бюджет, региональные налоги - только в региональные бюджеты, местные налоги - в местные бюджеты.

Вообще критериями целесообразности того или иного порядка закреплении налоговых источников за уровнями бюджетов являются следующие: сокращение количества дотационных территорий, сужение сферы перераспределительных процессов, снижение встречных финансовых потоков с тем, чтобы каждое муниципальное образование имело собственные источники формирования бюджета и муниципальную ответственность, позволяющие реально решать вопросы местного значения.

При этом основными способами наделения нижестоящих уровней бюджетов финансовыми ресурсами для осуществления территориальными органами власти своих обязательств являются два и они диаметрально противоположны. Первый способ - ликвидация федеральных регулирующих налогов путем централизации в федеральном бюджете с последующим перераспределением их между регионами в объемах, необходимых для финансирования возложенных на них расходных полномочий в форме дотаций, субвенций и других форм прямого перераспределения средств по уровням бюджетной системы.

Однако замену регулирующих налогов дотационными формами межбюджетного регулирования нельзя признать рациональной, так как это закрепляет зависимость экономического развития регионов от федерального центра, не способствует более полному использованию условий их саморазвития, требует централизации огромных финансовых ресурсов на федеральном уровне.

Второй способ также предполагает постепенное вытеснение из бюджетной системы страны инструмента регулирующих налогов, но посредством увеличения доли собственных доходов, закрепленных полностью или частично, включая совместные налоги на постоянной основе, предоставление права на установление территориальных надбавок к ставкам федеральных налогов, что должно обеспечить сокращение дотационности нижестоящих бюджетов.

Последнее направление является более перспективным в связи с тем, что не только ставит своей целью способствовать самообеспеченности территорий, но и наилучшим образом обеспечивает стимулирующую функцию бюджетного регулирования.

Анализируя программные документы, принятые Правительством РФ в 1999-2004 гг. невольно приходишь к выводу, что принципы построения и механизмы функционирования нынешней бюджетной системы напоминают дореформенные годы, полностью отвечая характеру и методам административно-командной системы управления народным хозяйством страны.

Таким образом, действующей в настоящее время методике построения федерального бюджета присущи серьезные негативные последствия. Структурно бюджет построен таким образом, что размыто обычно принятое понятие профицита.

Заявленный в бюджетах последних лет профицит не является ни первичным, ни конечным, если учитывать погашение внешнего долга. Он определен как разница между всей суммой доходов и расходами, включая обслуживание внутреннего долга и сумму обслуживания внешнего долга. За пределами общей оценки бюджета остается погашение внешнего долга.

В отличие от внутреннего долга, который рефинансируется, погашение внешнего долга, хотя оно и не включено прямо в расходы, требует специальных источников финансирования и создает дополнительную нагрузку на доходную часть бюджета. При этом заявленной суммы, так называемого профицита недостаточно, чтобы расплатиться по основной части внешнего долга. Таким образом, с учетом погашения внешнего долга бюджет дефицитен и этот дефицит составляет весьма значимую величину. Для покрытия этого дефицита приходится изыскивать дополнительные ресурсы, которые вновь увеличивают государственный долг (в основном, внутренний).

Поэтому существующая структура федерального бюджета, во-первых, затушевывает истинное положение дела с профицитом и дефицитом бюджета, ибо профицит определяется без учета дефицита источников финансирования внешнего долга. Во-вторых, она выводит за рамки бюджета, бюджетного процесса, а значит и бюджетного контроля весьма значительные суммы, мобилизованные для покрытия действительного дефицита. Следовательно, исполнение бюджета становится непрозрачным.

Из-за несоблюдения постулатов классического бюджетного федерализма не реализуются на практике другие основополагающие принципы бюджетной системы: сбалансированности бюджетов, эффективности и экономности использования бюджетных средств, общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов.

Отличительной особенностью федерального бюджета последних лет является его новая и весьма своеобразная конструкция, в результате

действия которой за счет дополнительных доходов, получаемых в условиях более высоких экспортных цен, по существу формируется вторая, достаточно изолированная часть федерального бюджета, именуемая "финансовый резерв". При этом последний представляет собой не реальный фонд, в котором в течение года аккумулируются средства из фиксированных источников, а аналитический показатель в составе остатков средств федерального бюджета, определяемый расчетным путем.

Данный подход делает практически невозможным оперативный учет и контроль использования средств непосредственно финансового резерва, ибо фактически учитывать и контролировать можно только остатки средств на бюджетных счетах в целом.

С 2005 г. осуществляются дальнейшие меры по централизации государственных финансовых ресурсов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 процентных пункта ставки налога на прибыль организаций, зачисляются в полном объеме водный налог и 95% поступлений по налогу на добычу полезных ископаемых по нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений, перечень региональных налогов и сборов, установленный в ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) - с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом все произошедшие изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы планируется закрепить не действующими только один год законами о бюджете, а Бюджетным и Налоговым кодексами.

Таким образом, наиболее значимые реальные доходы Центр оставляет за собой, строго регламентируя при этом даже крайне ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно расширяется сеть финансовых фондов теперь уже по линии "регион - муниципальные образования": вместо единого Фонда финансовой поддержки муниципальных образований созданы региональный Фонд финансовой поддержки поселений, региональный Фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), региональный Фонд компенсации. Фонд муниципального развития субъекта РФ, региональный Фонд софинансирования социальных расходов, районный Фонд финансовой поддержки поселений и др.

Такое "совершенствование" системы межбюджетных отношений и региональных финан-

сов, естественно, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Сложившийся уровень централизации в бюджетно-налоговой сфере, характерный больше для государств унитарного типа, закономерным финалом имеет замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов.

Тенденция "перетягивания" доходных источников в федеральный бюджет, проявляющаяся в 1998-2004 гг. позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета па уровне расходов, передавая исполнение внутренних государственных обязательств на нижестоящие уровни бюджетов. По существу это не что иное, как передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень. Следовательно, на практике реализуется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, при котором регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных территориальных бюджетов.

В этих условиях многочисленные фонды финансовой помощи, независимо от методики расчета трансфертов, дотаций и субвенций, объективно не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территории, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворенных в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение перехода к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное, по отношению к федеральному, положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишены собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняя пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Осуществляемые и предлагаемые на перспективу центральными органами власти меры по устранению существующих диспропорций в бюджетно-налоговой сфере ведут страну к тупиковому пути, ибо направлены на возврат к базовому основополагающему принципу плановой экономики - централизации финансовых ресурсов центра с подчиненным положением региональных и местных бюджетов.

Можно рекомендовать следующие направления совершенствования принципов бюджетного федерализма в бюджетном законодательстве:

- закрепление целей, задач и приоритетов финансового выравнивания как механизма реального экономического выравнивания регионов и муниципалитетов (например, через нормативное разделение фондов социального и экономического выравнивания на текущие компенсации и трансферты для региональной инвестиционной программы);

- сегментация системы финансового выравнивания с определением признаков субъектов и муниципалитетов, которые выводятся за рамки модели финансового выравнивания;

- закрепление возможности (даже при сохранении как базовой общей симметричной модели федеративных отношений) элементов финансово-бюджетной асимметрии, посредством введения особых режимов формирования и исполнения бюджетов с экономически несамодостаточными субъектами РФ, а внутри их - различными типами муниципальных образований;

- установление принципа «равнодефицитности» бюджетов всех уровней и механизмов его достижения в практике бюджетного планирования;

- недопущение в результате бюджетного вы-

равнивания перегруппировки субъектов РФ (а в их пределах - отдельных муниципальных образований) по уровню бюджетной обеспеченности;

- обеспечение самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня бюджетной системы за сбалансированность, исходя из налогового потенциала на соответствующей территории, имея ввиду и предоставление необходимой для этого налоговой инициативы;

- распространение принципа консолидации на первый и второй уровень бюджетов местного самоуправления, в целях сохранения принципов единства и децентрализации бюджетной системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике на 2002 год и на среднесрочную перспективу»//Финансы. 2001. №5,7.

2. Лескин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ //Вопросы экономики, 1998. №3.

3. Илларионов А. Эффективность бюджетной политики в России в 1994 - 1997 годах //Вопросы экономики. 1998. № 2.

4. www.minfin.ru – Официальный сайт Министерства Финансов РФ.

PROBLEMS OF INTERBUDGETARY ATTITUDES AND WAYS OF THEIR REALIZATION

Chechenov A.A., Kalov Z.A., Chechenova L.S., Mazloev R.B.

Kabardino-Balcarian state University, Nalchik

Process of regulation of powers operating in practical activities and the responsibility of authority for formations, acceptance and execution of budgets not to the full corresponds to principles of social and economic development of the country. In the given work as authors problems of interbudgetary attitudes and ways of their realization are systematized.