

Лишин Максим Вадимович

директор ООО «ВЛ-Байкал»

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Lishin Maxim Vadimovich

Director of "VL-Baikal" LLC

FORMATION OF SYSTEM OF INTERBUDGETARY RELATIONS: HISTORY AND A CURRENT STATE

Аннотация:

В статье рассматривается история становления и развития межбюджетных отношений, идущая эволюционным путем, которая логично приводит к тому, что именно межбюджетные отношения становятся основным финансовым механизмом. При этом дальнейшее развитие указанных отношений целесообразно осуществлять на основе повышения эффективности реформирования и управления региональными и муниципальными финансами в виде особого комплекса мероприятий.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, история системы межбюджетных отношений.

Summary:

In the article the history of formation and development of the interbudgetary relations, going is considered by an evolutionary way which logically leads to what interbudgetary relations become the basic financial mechanism. Thus the further development of the indicated relations is expedient for carrying out on the basis of reforming and management effectivization by the regional and municipal finance in the form of a special complex of actions.

Keywords:

interbudgetary relations, interbudgetary transfer deeds, history of system of interbudgetary relations.

Актуальность рассмотрения вопроса становления системы межбюджетных отношений в диахроническом (история) и синхроническом (современное состояние) аспектах обусловлена потребностью в поиске новых путей развития данной системы с учетом накопленного опыта.

Ретроспективный анализ эволюции системы межбюджетных отношений в нашей стране позволяет выделить следующие этапы.

На первом этапе (1991–1993 гг.) была создана основа налоговой системы России. В части межбюджетных отношений она базировалась на концепции «регулирующих налогов». Этот период характерен некоторым расширением налоговых полномочий региональных и местных властей, наличием в межбюджетных отношениях субъективизма. На этом этапе произошла существенная дифференциация бюджетной обеспеченности населения различных регионов России, которую не удастся сгладить до сих пор.

На втором этапе (1994–1998 гг.) сделана попытка проведения первой системной реформы межбюджетных отношений. Была разработана Концепция реформирования межбюджетных отношений, предлагающая формирование новой, более прозрачной системы финансовой поддержки субъектов Федерации, исходящей из оценки бюджетной обеспеченности регионов на основе налоговых ресурсов и расходных потребностей, определенных по единой методике. Созданная система не имела достаточной законодательной базы, в основном ориентировалась на разделение бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы в рамках ежегодных законов о федеральном бюджете. Новым в развитии межбюджетных отношений России стало создание в 1994 г. целевого фонда финансовой поддержки регионов, средства которого должны были расходоваться в соответствии с едиными правилами.

Третьим этапом (1999–2001 гг.) в развитии межбюджетных отношений в России стала одобренная в 1998 году Правительством Российской Федерации Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., одним из наиболее важных разделов которой является ее часть, посвященная методике формирования и распределения Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Существовавшая до 1999 г. методика распределения этого фонда имела множество недостатков: использование в качестве базы для расчета трансферта фактических данных за 1991 г., направленность на компенсацию прогнозируемых либо фактических разрывов между доходами и расходами региональных бюджетов. Внедрение, начиная с 1999 г., методики распределения трансфертов предусматривало выделение основной части трансферта пропорционально отклонению душевого налогового потенциала субъек-

ектов Федерации от среднего по стране уровня с учетом показателя межрегиональной дифференциации объема и стоимости расходов на предоставление региональных общественных благ по Российской Федерации, который получил название индекса бюджетных расходов.

На четвертом этапе (2002–2005 г.) реформирование межбюджетных отношений в Российской Федерации осуществлялось на основании Программы развития бюджетного федерализма на период до 2005 г., в которой важной целью реформирования межбюджетных отношений называлось стимулирование регионального развития. Для этого Программой предусмотрено повышение бюджетного статуса и расширение налогово-бюджетных полномочий муниципальных образований, повышение роли собственных доходов региональных и местных бюджетов и переход в долгосрочной перспективе к формированию их в основном за счет собственных налогов, а также расширение полномочий регионов и местных органов власти в планировании бюджетных расходов.

На пятом этапе (2006–2008 г.) межбюджетные отношения строятся на Концепциях и методиках формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на соответствующий год и на среднесрочную перспективу. В соответствии с этими концепциями в 2006–2008 г. предполагается предоставление межбюджетных трансфертов в соответствии с созданными во исполнение Бюджетного кодекса Российской Федерации формами финансовой поддержки.

Таким образом, можно сделать вывод, что изменения, происходившие в межбюджетных отношениях, носили эволюционный характер.

При этом современные тенденции развития отношений между федеральными и региональными бюджетами ведут к тому, что межбюджетные трансферты должны остаться одним из основных инструментов обеспечения финансовой стабильности публичных образований.

В соответствии с концепцией и методикой формирования межбюджетных отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации на 2010 г. и на среднесрочную перспективу основу раздела «Межбюджетные трансферты», как и в предшествующие годы, составляют: Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (далее ФФПР), Федеральный фонд софинансирования социальных расходов (далее ФССР), Федеральный фонд регионального развития (далее ФРР), Федеральный фонд реформирования региональных и муниципальных финансов (далее ФРРМФ), Федеральный фонд компенсаций (далее ФК). Иными словами, в ходе проведенной реформы определилась структура межбюджетных трансфертов.

В 2002–2006 г. наблюдалась тенденция к постепенному снижению объема федеральных финансовых ресурсов, перечисляемых региональным бюджетам (с 3,03 до 2,17 % ВВП). В 2007 г. эта тенденция изменилась, объем межбюджетных трансфертов увеличился до 2,6 % ВВП.

В качестве негативной тенденции следует отметить увеличение дотаций на обеспечение мер по поддержанию сбалансированности региональных бюджетов с 0,16 % до 0,17 % ВВП. Активное использование этого механизма финансирования, безусловно, усиливает проблему «мягких бюджетных ограничений». Однако, начиная с 2004 г., увеличивается прозрачность межбюджетных отношений. В настоящее время средства ФФПР, ФК, ФРРМФ и ФРР распределяются согласно методике, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации. На формализованной основе осуществляется формирование и использование ФССР. Тем не менее доля межбюджетных трансфертов, распределяемых на формализованной основе, в 2007 г. составила около 59 % всей суммы средств, переданных федеральным центром субъектам Российской Федерации, а также в 2007 г. продолжилась практика пересмотра в течение года Закона о федеральном бюджете и увеличения объема изначально предусмотренных сумм финансовой помощи регионам.

Общая сумма средств, планируемая к перечислению в региональные и местные бюджеты, была в 2008 г. в 1,17 раза больше, чем в 2007 г. Общие расходы федерального бюджета вырастут в 1,20 раза, в результате чего доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета снизится по сравнению с 2007 г. с 14,2 до 14 %. В дальнейшем эта тенденция продолжится: 12,1 % в 2009 г., 10,8 % в 2010 г. Учитывая, что в конце 1990-х гг. доля одних только дотаций из ФФПР составляла 14 % расходов федерального бюджета, а основные доходные источники в настоящее время сосредоточены в федеральном бюджете, снижение доли межбюджетных трансфертов другим уровням бюджетной системы в расходах федерального бюджета представляется небесспорным. Межбюджетные трансферты в современных условиях должны остаться одним из основных инструментов обеспечения финансовой стабильности публичных образований Российской Федерации и реализации государственной политики.

Таким образом, история становления и развития межбюджетных отношений, идущая эволюционным путем, логично приводит к тому, что именно межбюджетные отношения становятся основным финансовым механизмом. При этом дальнейшее развитие указанных отношений целесообразно осуществлять на основе повышения эффективности реформирования и управления региональными и муниципальными финансами в виде особого комплекса мероприятий.