

И.А. Пыхова, д-р экон. наук, проф.
ИЭ УрО РАН, Екатеринбург

К ПРОБЛЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

В работе сделана попытка развить методологические принципы стратегической бюджетной и налоговой политики государства на территории и предложить некоторые новые принципы с обоснованием условий их реализации. Даны также рекомендации по совершенствованию системы межбюджетных отношений на различных ее уровнях (государство, субъект федерации – регион, муниципальное образование).

Качество жизни населения регионов в существенной степени определяют социально-экономические аспекты взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации. От выравнивания межрегиональных диспропорций зависит сохранение единого экономического пространства страны.

Бюджетный федерализм – это основной инструментарий бюджетной и налоговой политики российского государства. Его содержание основано на учете бюджетного процесса РФ на всех уровнях бюджетной системы с выявлением противоречий межбюджетных отношений и развитием принципов бюджетного федерализма. Сущность федерализма реализуется через его принципы, которые разработаны в Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ (1999-2001 гг.) и нашли свое творческое продолжение в Программе развития бюджетного федерализма, разработанной Правительством до 2005 г. и в обращении Президента Путина В.В. Федеральному собранию по социально-экономическим проблемам России, бюджетной и налоговой политики.

Сегодня нельзя сказать о завершенности процесса формирования системы межбюджетных отношений. Незавершенность ее отражается на эффективности развития российской экономики, на реализации ее социально-экономических задач, связанных, прежде всего, с повышением жизненного уровня населения.

Остановимся на раскрытии теоретических основ функционирования системы межбюджетных отношений. Стратегическая бюджетная и налоговая политика государства на территории должны исходить из понимания системы межбюджетных отношений РФ как единого закономерно-социального, экономического и правового организма.

Система межбюджетных отношений реализует свою сущность через следующие взаимосвязанные элементы:

- 1) система межбюджетных отношений как цельное образование;
- 2) системообразующие элементы и факторы системы;
- 3) инструментарий регулирования системы:
 - принципы функционирования системы;
 - нормативы бюджетного обеспечения;
 - механизм регулирования межбюджетных отношений через реализацию принципов бюджетного федерализма;
 - формирование и развитие системы через разграничение полномочий между разными уровнями бюджетной системы и др.

Система межбюджетных отношений характеризуется единством двух сторон: финансовой помощи от региональных бюджетов и базы региональных бюджетов.

Один из важнейших принципов системы межбюджетных отношений состоит в ее целенаправленности, который включает в себя сбалансированность бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ в интересах удовлетворения социально-экономических потребностей населения каждого из уровней бюджетной системы.

Таким образом, методологические подходы определения системы межбюджетных отношений и ее развития должны базироваться также на диалектическом принципе единства общего и особенностей целого и его частей, лежащих в основе сущности системы межбюджетных отношений.

Без сомнения система межбюджетных отношений – фактор, оказывающий сильное воздействие на социально-экономическое развитие страны. От того, насколько эффективно и целесообразно распределены обязанности и финансовые ресурсы для их выполнения между бюджетами разных уровней системы, зависит возможность государства выполнять свои функции, а населения – быть обеспеченными бюджетными услугами.

Регионы ждут Закона о межбюджетных отношениях, в котором главное место должны занять величина и порядок определения нормативов по бюджетному обеспечению. Пора дать ответ, насколько научно обоснованы нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, и сами нормативы финансовой обеспеченности расходной части территориальных бюджетов.

Особо необходима в этой связи разработка методологических рекомендаций и новых методик по увязке важнейших социально-экономических показателей в бюджете Федерации, регионов и муниципальных образований.

В Концепции реформирования межбюджетных отношений содержатся организационный механизм и методика финансового обеспечения, но они, на наш взгляд, не получили должного завершения и реализации. Нами сделана попытка дополнить отдельные стороны организационного механизма, финансового и правового обеспечения. Особое внимание уделено раскрытию конкретных условий реализации программы развития бюджетного федерализма как творческого развития Концепции.

Считаем целесообразным сделать следующие дополнения.

Во-первых, необходима разработка федерального бюджета и долгосрочное прогнозирование на период не менее, чем на два-три года. Разработка прогнозного бюджета требует решения задачи согласования федерального, регионального и отраслевого прогнозирования, и соответственно разработки методологических принципов формирования бюджетов регионов по единой методологии, обеспечивающей их дальнейшую увязку.

Во-вторых, необходима разработка методических и практических положений по обеспечению согласования интересов: городов (муниципальных образований), регионов (субъектов федерации) и государства в целом при разработке бюджетов.

В-третьих, следует активизировать работу министерств и федеральных округов по разграничению функций между правительствами различных уровней бюджетной системы, связанных с формированием и исполнением бюджетов.

В-четвертых, необходимо усилить контроль за движением финансовых потоков при решении проблем бюджетного обеспечения между Центром, регионами и муниципальными образованиями.

В целом, анализ бюджетных взаимоотношений в РФ показывает, что они далеки от создания обстановки доверия между федеральным правительством и регионами. Знание структуры финансовых средств, покидающих регион и оседающих в нем из средств федерального бюджета поможет достигнуть согласия между Центром и регионами при решении главного вопроса о разделении прав и обязанностей между уровнями власти в федеративном государстве.

Уровень валового регионального продукта (ВРП) на душу населения является достаточным в качестве обобщающего показателя социально-экономического развития регионов. По этому показателю сложилось представление о существовании небольшого числа (около 10) регионов-доноров и оставшейся большой группе регионов-реципиентов. Между тем величина ВРП не соответствует уровню материального благосостояния населения субъектов РФ.

Ряд экономистов за последнее время предложил новые методологические подходы по определению главного синтетического показателя социально-экономического развития регионов, а именно, вместо ВРП предложено использовать показатель среднедушевой доход населения; уровень трансфертов, получаемых от федерального Центра; величины финансовых потоков, обусловленных налоговой базой региона и всеми каналами перераспределения бюджетных ресурсов между территорией и федеральным бюджетом; покупательная способность среднедушевых доходов.

Важным условием механизма регулирования системы межбюджетных отношений со стороны государства является бюджетное обеспечение всех уровней бюджетной системы. Это сегодня острейшая проблема в реализации стратегической бюджетной и налоговой политики государства. Российский бюджет испытывает недостаток в источниках доходов бюджетов, прежде всего, за счет того, что ряд крупных монополистов-миллиардеров не обеспечивает уплату налогов от предприятий в государственный бюджет, а ведь источником платы налогов в виде отчислений от прибыли является в значительной мере природная рента, присвоенная монополистами в результате приватизации. К тому же нет информационной базы, в которой бы отражалась величина отчислений от прибыли предприятий в виде налогов, отчисляемых в бюджет.

Решение этих задач связано с предоставлением местным бюджетам права самостоятельно формировать свой бюджет. Несомненно, что предоставление этого права должно быть зафиксировано в Программе развития бюджетного федерализма субъектов РФ, в конечном счете, это положительно скажется на рационализации системы межбюджетных отношений.

Решение проблемы системы межбюджетных отношений на территории органически связано с проведением (реализацией) административно-территориальной реформы государства. Так, решение проблемы бюджетного процесса связано с проведением административной реформы государства, которая сегодня получила начальное развитие.

Проведение такой бюджетной реформы существенно усиливает роль Центра в системе бюджетного федерализма и регулирования системы межбюджетных отношений.

Библиографический список

1. Бюджетное послание президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию от 17 мая 2003 г. // Российская газета. №93. 17.05.2003.
2. Об основных направлениях налоговой реформы на 2003-2005 г. //Коммерсант. №70. 22 .4.2003 г.;
3. Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 г, одобренная Постановлением правительства РФ №584 от 15.06.2001 г.;
4. Программа развития социально-экономической политики правительства РФ на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.). // Коммерсант. №21. 07.02.2003 г.