

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Представлено теоретическое обоснование институциональных преобразований государственного устройства с целью формирования сбалансированной системы межбюджетных отношений.

**Ключевые слова:** бюджетный федерализм; межбюджетные отношения; институциональные преобразования.

В бюджетной системе Российской Федерации остро стоит проблема горизонтальной и вертикальной разбалансированности. Централизация налоговых доходов и субсидиарность в распределении расходов приводят к проблеме дефицита региональных и местных бюджетов и вызывают необходимость перераспределения средств с целью бюджетного выравнивания. В связи с этим актуален вопрос о формировании в федеративном государстве сбалансированной системы межбюджетных отношений в условиях институциональных преобразований.

Современные программные документы российского правительства содержат ряд мер, направленных на реформирование бюджетного процесса и внедрение методов управления бюджетом по результатам. В рамках модели управления результатами бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов социально-экономической политики государства. Особое внимание уделяется обоснованию конечных результатов в структуре целевых бюджетных программ. Расширяются самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных средств. Проводятся мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности с привлечением общественности.

С точки зрения управления бюджетом по результатам пересматриваются и межбюджетные отношения. Они должны быть выстроены с учетом стимулирования региональных и местных органов власти к достижению социально-экономических результатов. Для этого при расчете средств финансовой помощи необходимо учитывать индексы налогового потенциала и бюджетных расходов территорий. Распределение средств финансовой помощи, в конечном итоге, должно способствовать уменьшению дифференциации территорий по показателю их бюджетной обеспеченности.

На сегодняшний день разработка и внедрение новых методов управления бюджетом в субъектах Российской Федерации затруднено по разным политическим и экономическим причинам. Естественно, внедрение этих методов требует значительных затрат финансовых и трудовых ресурсов, что крайне затруднительно для региональных и местных властей в связи с ограниченностью собственной доходной базы. Кроме этого, как и любое новшество, внедрение модели управления бюджетом по результатам требует политической воли от региональных и местных властей. Процесс внедрения осложняется также неразвитостью общественных отношений в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Долгое время в Российской Федерации участие общественности в политической жизни, а уж тем более в бюджетном процессе, было крайне ограниченным.

В связи с этим представляется полезным и необходимым условием внедрения новых методов управления

бюджетом участие международных организаций и экспертов, имеющих большой опыт в этой сфере и способствующих развитию общественных институтов в стране.

Мировой опыт позволяет говорить о необходимости дальнейшего направления институциональных преобразований по пути построения федеративного, демократического, социально- и экономически эффективно государства [1. С. 52].

Экономическое обоснование необходимости децентрализованного государственного устройства может быть дано в результате сравнительного анализа издержек и выгод различных форм государственного устройства. Таким образом, для того чтобы обосновать необходимость существования автономно действующих региональных и местных органов власти, нужно показать, что предоставление определенных общественных товаров и услуг на их уровне выгоднее, чем на уровне центрального правительства.

Исходя из экономической аргументации, необходимо рассмотреть аллокационную функцию или цель государственной деятельности. В любой момент времени существует неограниченное количество потребностей при ограниченных возможностях их удовлетворения. Из этого вытекает задача установить, какие потребности должны быть реализованы, какие общественные блага произведены, и как должна происходить трансформация ресурсов в блага.

В связи с этим в теории благосостояния обращаются к Парето-критерию. Согласно этому критерию аллокация ресурсов является парето-оптимальной в том случае, когда с помощью иного распределения уже невозможно улучшение благосостояния одного индивидуума без ухудшения благосостояния другого.

Аллокационная цель реализуется тогда, когда выполняются два условия:

- 1) результат соответствует предпочтениям потребителей;
- 2) товары и услуги предоставляются с минимальными затратами.

Эти два условия играют большую роль при обосновании необходимости существования нижестоящего уровня государственной власти.

Приведенные идеальные условия справедливы только лишь по отношению к чистым частным благам.

Взгляд на реальность показывает, что существует большое количество товаров и услуг, которые могут использоваться коллективно.

Общественные товары и услуги обладают следующими характеристиками:

- 1) блага, из потребления которых не могут исключаться отдельные лица;
- 2) блага, дополнительное потребление которых не требует дополнительных издержек.

Общественные блага представляют собой ещё одно обоснование федеративной системы государственного устройства.

Существуют ещё две причины для децентрализованного государственного устройства. Первый аргумент, заимствованный из теории государственного права, в том, что в федеративном государстве в наиболее полной мере реализуется принцип разделения власти. Второй аргумент гласит, что наличие дополнительных уровней власти создаёт дополнительные возможности для граждан.

Принципы, которые важны для формирования децентрализованной системы государственного устройства, например, в России с экономической точки зрения:

- 1) принцип территориального соответствия;
- 2) принцип субсидиарности.

Исходя из этого, определение федерализма может быть следующим: федерализм – это форма разделения властей в государстве, когда обеспечивается максимальное привлечение граждан к управлению. Бюджетный федерализм, в свою очередь, представляет собой поиск баланса интересов органов власти всех уровней, экономических субъектов и населения в процессе формирования и исполнения бюджета.

В соответствии с теорией бюджетного федерализма исполнение задач коллективного значения имеет основополагающее значение и для местных органов власти. В частности, наличие определенного спектра задач, которые наиболее эффективно могут быть выполнены именно на местном уровне власти, является решающим аргументом для обоснования необходимости существования этого уровня власти как такового. В глазах жителей муниципалитета местные власти ассоциируются в первую очередь с предоставляемыми общественными благами. С этой точки зрения доходы муниципального бюджета отходят на второй план. В теории бюджетного федерализма они непосредственно вытекают из объема задач, стоящих перед местными органами власти.

Система межбюджетных отношений должна обеспечивать перераспределение финансовых доходов государства между различными его субъектами с учетом выполняемых задач и полномочий, а также связанных с этим расходов. Распределение доходов как система предусматривает перераспределение средств между территориально-административными субъектами различного уровня, т.е. между федерацией и субъектами, а также между субъектами и муниципальными образованиями. Тем самым выполняется требование обеспечения единообразия условий жизни.

Размер компенсационных платежей устанавливается с учетом уровня доходов на соответствующей территории, а также коэффициентов налоговых поступлений и компенсационных отчислений.

Финансовое выравнивание в федеративном государстве реализует принцип поручительства друг за друга (солидарности), который действует как в отношении федерации и субъектов, так и в отношении субъектов друг с другом. Этот принцип обязывает федерацию улучшать финансовое положение одного или нескольких членов федерации, если это финансовое положение нуждается в коррекции относительно разделения налогов в пределах совокупности субъектов.

Но этот принцип обязывает также и субъекты, несмотря на их собственную государственность и финансовую самостоятельность, к определенному оказанию услуг другим, финансово слабым субъектам. По этой причине финансовый федерализм предусматривает или коррекцию разделения доходов между землями (горизонтальное финансовое выравнивание земель), или коррекцию между федерацией и субъектами (вертикальное финансовое выравнивание). Каким образом эти основные формы в системе межбюджетных отношений федеративного государства будут скомбинированы друг с другом и какая форма при этом уступит преимущество, очень сильно зависит от соответствующего оформления федеративного государственного порядка. Можно констатировать, что каждому типу федерализма соответствует определенный тип финансовой конституции.

Если принятое политическое решение является положительным, в осуществляемом механизме выравнивания можно выделить четыре элемента [2. С. 232]:

1. Общий размер перераспределяемых средств.
2. Оценка финансовых потребностей.
3. Оценка налогового потенциала.
4. Определение уровня выравнивания.

Общий размер выравнивающих трансфертов можно определить двумя способами:

1. Размер фонда выравнивания задается изначально – или в абсолютных значениях, или в виде процента от какого-нибудь финансового показателя, например налоговых доходов консолидированного бюджета государства. Определенный путем принятия политического решения фонд выравнивания затем распределяется с помощью формализованного механизма.

2. Возможно также сначала оценить три остальные элемента выравнивания. В этом случае объем фонда выравнивания будет производным этих трёх элементов.

Оценка финансовых потребностей представляет собой самую большую проблему всей системы горизонтального финансового выравнивания.

Два требования к применяемым для оценки индикаторам:

1. Индикатор должен носить однозначный характер.
2. Одновременно индикатор не должен противоречить принципу эффективной аллокации ресурсов, т.е. не нужно стимулировать получателей средств к манипуляциям с налоговой базой в стремлении получить больше трансфертов.

В принципе оценка расходных потребностей может осуществляться двумя способами. Во-первых, можно попытаться оценить реальные расходные потребности по отдельным статьям расходов. Во-вторых, можно использовать какой-нибудь обобщающий показатель. Рассчитанный таким образом трансферт будет иметь паушальный характер.

Наиболее общим индикатором для оценки расходных потребностей является численность населения.

Оценить финансовый потенциал муниципалитета гораздо проще, чем его расходные потребности. В первую очередь рассматривается степень обеспеченности муниципального образования налоговыми ресурсами, поэтому часто говорят о налоговом потенциале.

После исчисления расходных потребностей и налогового потенциала должно быть дополнительно приня-

то политическое решение об уровне финансового выравнивания. Так решается вопрос о том, какую часть дополнительно мобилизованных доходов муниципалитет может оставить в своём распоряжении и до какой степени наличие дополнительных потребностей в расходах ведёт к предоставлению дополнительных трансфертов.

Таким образом, с целью формирования сбалансированной и эффективной системы межбюджетных отно-

шений важнейшим институциональным условием можно считать создание демократического, федеративного государства с социально ориентированной рыночной экономикой. В связи с этим необходимы продолжение демократических преобразований в экономике, политике, обществе в целом, а также укрепление принципов федерализма в государственном устройстве и бюджетной сфере.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Blankart C.* Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. 7. Aufl. München: Franz Vahlen Verl., 2008. S. 649.
2. *Zimmermann H.* Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1999. S. 325.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 24 августа 2010 г.