УДК 331.2: 336.14

О ПРИНЦИПАХ ПОСТРОЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕГИОНЕ

Молчанова М.Ю.

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь, e-mail: molchanova@econ.psu.ru

Современное теоретическое и практическое понимание сущности межбюджетных отношений в нормативных документах, а также в большей части научной литературы только как бюджетно-правовых отношений, производных от сложившихся на текущий момент размеров бюджетных ресурсов, приводит к их практической неэффективности в масштабах всей страны. Используемые многими авторами положения теории бюджетного федерализма для выработки направлений совершенствования межбюджетных отношений позволяют формулировать предложения по улучшению распределения расходных и/или доходных полномочий между различными уровнями власти, не опираясь на изменение самой сути межбюджетных отношений. В тоже время тенденции их развития в Российской Федерации, к сожалению, свидетельствуют об усилении централизации и снижении стимулов к инициативному развитию со стороны, как регионов так и низовых территорий – муниципалитетов. В этой связи теоретическое осмысление методологических принципов построения межбюджетных отношений имеет большое практическое значение и позволяет совершенствовать как политику в данной сфере, так и практические инструменты ее реализации. Сегодня в действующих официальных документах, в том числе в Бюджетном кодексе Российской Федерации, отсутствует упоминание о принципах формирования межбюджетных отношений. Автор на базе исследования действующих на практике предпосылок совершенствования методологии построения межбюджетных отношений в современных экономических системах формулирует методологические принципы формирования межбюджетных отношений для территорий Российской Федерации. Это, по мнению автора, во-первых, выравнивание подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований в регионе на основе налогового потенциала территории; во-вторых, использование механизма выравнивания как отражение критерия справедливого распределения доходов между муниципалитетами и их равенства в отношениях с субъектом РФ; и, наконец, организации и эффективность межбюджетных отношений на основе учета расходных обязательств муниципалитетов, а не расходных полномочий органов местного самоуправления.

Ключевые слова: методологические принципы, межбюджетные отношения, муниципальные образования

ABOUT PRINCIPLES OF CONSTRUCTION OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN REGION

Molchanova M.J.

The Perm State National Research University, Perm, e-mail: molchanova@econ.psu.ru

The modern theoretical and practical understanding of essence of interbudgetary relations in standard documents, and also in big parts of the scientific literature only as budgetary-legal relations, derivative of the sizes which have developed by the current moment of budgetary resources, leads to their practical inefficiency in scales of all country. Positions of the theory of budgetary federalism used by much authors for development of directions of perfection of interbudgetary relations allow to formulate offers on improvement of distribution of account and-or profitable powers between various levels of the power, without leaning against change of the essence of interbudgetary relations. During too time of a tendency of their development in the Russian Federation, unfortunately, testify to strengthening of centralization and decrease in stimulus to initiative development from outside, both regions, and local territories – municipalities. Thereupon theoretical the judgement of methodological principles of construction of interbudgetary relations has the big practical value and allows to improve both to the politician in the given sphere, and practical tools of its realization. Today in operating official documents, including in the Budgetary code of the Russian Federation, there is no mention of principles of formation of interbudgetary relations. The author, on the basis of research of preconditions of perfection of methodology of construction of interbudgetary relations operating in practice in modern economic systems, formulates methodological principles of formation of interbudgetary relations for territories of the Russian Federation. It, according to the author, first, alignment of budgetary security of municipal unions per capita in region on the basis of tax potential of territory; secondly, use of the mechanism of alignment as reflection of criterion of fair distribution of incomes between municipalities and their equalities in relations with the subject of the Russian Federation.; and at last, the organizations and efficiency of interbudgetary relations on the basis of the account of account obligations of municipalities, instead of account powers of local governments.

Keywords: methodological principles, interbudgetary relations, municipal unions

Содержание методологических принципов построения межбюджетных отношений в регионе имеет особое значение, поскольку именно они задают возможности, либо определяют отсутствие таковых для развития муниципальных образований.

В действующих официальных документах, в том числе в Бюджетном кодексе РФ, отсутствует упоминание о принципах формирования межбюджетных отношений. В Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года названа только необходимость сочетания принципов самостоятельности

бюджетов всех уровней и единства их общих интересов[1].

Однако, не определив принципов формирования межбюджетных отношений, органы государственной власти неуклонно их совершенствуют. Так, Министерством финансов РФ разработан проект бюджетной стратегии Российской Федерации на период до 2023 года[2].

В соответствии с ней приоритет в межбюджетных отношениях будет отдан выравниванию бюджетной обеспеченности территорий, в результате чего межбюджетные трансферты будут, в основном, поступать в регионы-реципиенты. Кроме того, предусматривается снижение отраслевых субсидий. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета региональным бюджетам будут сокращены до 1% ВВП в год. Доля межбюджетных трансфертов как в консолидированном, так и в федеральном бюджете будет неуклонно снижаться (таблица).

[1] Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа http//www.minfin.ru (дата обращения 18.08.2012).

[2] Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа URLhttp: //www.minfin.ru/ru/ (дата обращения: 15.05.2012).

Доля межбюджетных трансфертов в соответствии с бюджетной стратегией РФ до 2023 года

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Консолидиро-ванный бюджет	4,0	3,6	3,7	3,8	3,8	3,9	4,0	4,1	3,4	3,5	3,5	3,6
Федеральный бюджет	5,7	5,3	5,2	5,2	5,1	5,1	5,1	5,1	4,4	4,5	4,5	4,6

Однако, как справедливо указывается в постановлении Совета Федерации[3], в проекте бюджетной стратегии предусмотрено сохранение существующей системы межбюджетных отношений, которая не учитывает в полном объёме интересов регионов и местного самоуправления, не обеспечивает соответствия между расходными обязательствами и доходными источниками большинства регионов и муниципальных образований. Помимо прочего сокращение межбюджетных трансфертов не является экономически обоснованным.

Таким образом, актуальность построения межбюджетных отношений, опирающихся на разработанные методологические принципы построения, растет.

Определению базовых принципов, на наш взгляд, должно предшествовать выделение наиболее важных предпосылок их совершенствования. К их числу, по мнению автора, следует отнести следующее.

Первое. Наблюдается тенденция усиления роли территорий в лице муниципалитетов как источников конкурентоспособности экономики страны. С усилением интеграции стран, их глобализацией, более значимой становится не межстрановая, а межрегиональная, точнее, межтерриториальная конкуренция.

Подтверждением данного тезиса являются положения *современной парадигмы регионального (территориального) развития*, которая включает концепции: «регион – квазикорпорация», «регион – квазирынок», «регион – квазигосударство», «регион – квазисоциум»[4].

Одновременно с этим формируется постиндустриальная парадигма регионального развития, основная идея которой заключается в усилении роли регионов (территорий) в качестве самостоятельных субъектов национальной и мировой экономик. Регионы связаны не с абстрактной мировой экономикой, а с конкретными регионами либо прямыми связями, либо опосредованными.

С этих позиций каждый регион (территория) должен формировать и усиливать свои конкурентные преимущества, в том числе с использованием межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения могут стимулировать деятельность муниципальных органов власти на создание благоприятного предпринимательского климата так, чтобы служить аттрактором человеческих ресурсов и сетевых форм организации бизнеса (включая кластеры), поскольку только они в современных условиях способны обеспечить территории долгосрочную конкурентоспособность и устойчивое развитие. Конкуренция между территориями напрямую связана с формированием конкурентоспособности страны.

Второе. Муниципальные образования являются не только источником конкурен-

[3] О бюджетной стратегии на период до 2023 года: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 ноября 2008 г. № 443-СФ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 48 ст. 5557.

[4] Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Экономика, 2000. – С. 83-84.

тоспособности страны, но и источником ее устойчивого роста и развития.

По мнению ряда ученых, необходимым условием перехода к устойчивому развитию является организация взаимодействия ресурсных подсистем. Естественной ареной такого взаимодействия служит территория. В экономической системе роль ведущего звена (субъектов устойчивого развития) должны играть воспроизводственные структуры – регионы и муниципалитеты.

В качестве примера можно привести регионы Урала, которые относятся к наиболее промышленно развитым территориям Российской Федерации, где функционируют предприятия почти восьмидесяти отраслей экономики. Многие десятилетия Урал развивался как индустриальный регион с мощным комплексом оборонных предприятий, строившихся, как правило, без достаточно надежных очистных сооружений, по экологически несовершенным технологиям, без учета требований экологической безопасности населения. Значительные по объему и разнообразные по составу выбросы и сбросы загрязняющих веществ, ежегодно образующиеся и накопленные большие объемы отходов производства и потребления, в уральских регионах оказывают отрицательное влияние на окружающую природную среду, состояние здоровья и условия жизни населения.

Такая ситуация – результат не только кризисных явлений в экономике, но и следствие накопленных за многие десятилетия структурных деформаций, приведших к доминированию ресурсо- и энергоемких технологий, сырьевой ориентации экспорта, падению технологической дисциплины, а также к чрезмерной концентрации производства в отдельных промышленных узлах. Отсюда формирование стратегии устойчивого развития именно на территориальном уровне является важнейшим элементом ее достижения в национальном и планетарном масштабах.

Особое значение муниципальных образований и, в частности, городов как центров реализации принципов устойчивого развития было подчеркнуто на Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов в Аалборге в 1994 году. В «Хартии городов Европы за устойчивое развитие (Аалборгской хартии)» отмечается: «поскольку ни один город не похож на другой, все мы должны найти свои собственные пути к устойчивому развитию. Во всех направлениях местной политики следует основываться на общих принципах устойчивости и, учитывая сильные стороны каждого конкретного города, разрабатывать местные стратегии устойчивого развития»[5].

Мы полагаем, что *объектами устойчивого развития* (т.е. пространством взаимодействия ресурсных систем) в современных российских условиях являются не только субъекты РФ, но и *минимальные по площади территории, обладающие признаком политической управляемости, находящиеся в рамках границ административно-территориального деления страны,* т.е. *муниципальные образования*.

С одной стороны, они являются вместилищем различного рода ресурсных подсистем (природных, производственных, человеческих и др.). С другой, они имеют органы управления (*субъекты устойчивого развития*), в обязанности которых входит обеспечение комплексного социально-экономического развития территории, занятости населения, охраны окружающей природной среды, формирования местного бюджета и др. Данные функции во многом связаны с воспроизводством различных ресурсных подсистем на территории. Поскольку субъект РФ – территориальная совокупность муниципальных образований, значит, воспроизводственный процесс в регионе (субъекте РФ) – результат воспроизводственного процесса в его муниципалитетах.

На наш взгляд, именно данная предпосылка связана с предназначением и миссией любого муниципального образования – обеспечение достойной и комфортной жизни его населения.

Третье. Реформы местного самоуправления в развитых странах привели к существенным институциональным изменениям функций территорий. Так, например, реформы 70–80-х гг. прошлого столетия были направлены на расширение экономической самостоятельности местных сообществ. В странах, где реформы были проведены наиболее последовательно, где регионы и местные сообщества стали реальными субъектами выработки самостоятельной политики, можно говорить о становлении на локальном уровне собственных относительно обособленных институциональных систем, что привело к качественной трансформации не только государственной системы территориального управления, но и природы самих территорий[6]. Последние, по сути, стали местом «коллективного

[5] Хартия городов Европы за устойчивое развитие (Аалборгская хартия), принята Европейской конференцией по устойчивому развитию больших и малых городов в Аалборге (Ольборге), Дания, 27 мая 1994 года.

[6] Одинцова А. Опыт участия местных правительств в развитии экономики / Федерализм. 2011. № 4. С. 107–120.

действия», сознательное и умелое использование потенциала которого, так же как и нахождение эффективных компромиссов, является важнейшей предпосылкой их эффективного развития.

Далее можно сформулировать *применяемые в настоящее время на практике методологические принципы формирования межбюджетных отношений в регионах Российской Федерации*. На наш взгляд, к ним относятся следующие принципы.

– *Ориентир в межбюджетных отношениях направлен на выравнивание подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований в регионе на основе налогового потенциала территории*. По мнению государственных идеологов данного принципа, он направлен на повышение доходов муниципальных образований с наименее развитой налоговой базой для выполнения ими собственных полномочий. Но расчеты данного показателя связаны с доходами бюджета и практически никак – с расходными полномочиями муниципалитета. Это прослеживается в нормативно-законодательных актах субъектов РФ[7].

На взгляд автора, ориентир в формировании межбюджетных отношений в регионе на бюджетную обеспеченность (т.е. фактическую доходную базу) делает невозможным развитие муниципалитетов, поскольку при «оседании» финансового дефицита на низовом территориальном уровне финансовых резервов для любого муниципального развития не будет достаточно.

– *Использование механизма выравнивания как отражение критерия справедливого распределения доходов между муниципалитетами и их равенства в отношениях с субъектом РФ.*

При распределении средств регионального фонда финансовой поддержки поселений в регионах определяется объем средств, необходимый для доведения уровня бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) до уровня, соответствующего *среднему уровню подушевых расчетных расходных обязательств муниципальных районов (городских округов)*. В этом случае состояние одних муниципальных образований улучшается за счет ухудшения состояния других, более благополучных. Кроме того, полагается, что у каждого муниципального образования примерно одинаковые потребности для развития.

Такой подход противоречит принципу Парето-эффективности, согласно которому возможно достижение такого состояния системы, при котором значение каждого частного критерия, описывающего состояние системы, не может быть улучшено без ухудшения положения других элементов. Эффективность по Парето является одним из центральных понятий для современной экономической науки. На основе этого понятия строятся фундаментальные теоремы благосостояния[8].

– *Ориентир в организации и эффективности межбюджетных отношений на учет расходных обязательств муниципалитетов, а не расходных полномочий органов местного самоуправления.*

Расходные обязательства органов власти определяются и законодательно закрепляются в ходе бюджетного процесса за соответствующим органом власти и соответствуют сумме бюджетных средств, выделенных на их реализацию. Иначе – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходные полномочия определены как права и обязанности соответствующих органов власти в пределах своей компетенции[9]:

а) осуществлять нормативно-правовое регулирование бюджетных расходов (в т.ч. определять требования к объему, качеству, доступности общественных услуг, натуральные и финансовые нормативы, уровень и структуру расходов); б) обеспечивать их финансовыми средствами; в) проводить финансирование (производство) общественных услуг.

[7] Например: Закон Санкт-Петербурга «О формах, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга от 31 октября 2007 г. (с изменениями на 13 апреля 2012 года); Закон Пермского края «О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае» от 13.09.2006 г. № 11–КЗ.

[8] Lipsey R. and Lancaster K. The general theory of Second Best // Review of Economic Studies. 1956. № 24. P. 11–32; В (Weingast, 2009) отмечается, что правительственные чиновники могут стремиться не только исключительно к максимизации размера бюджета, как в классической «модели Левиафана» Бреннана и Бьюкенена (Brennan G., Buchanan J. M. (1980). The Power to Tax. Cambridge University Press, New York).

[9] Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Постановление правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

На практике расходные обязательства значительно меньше расходных полномочий, и соответственно ориентир на первые заранее не позволяет муниципальным органам власти эффективно выполнять все свои функции, в том числе прописанные законодательно.

В свою очередь, управление в сфере бюджетных отношений нацелено не столько на достижение с помощью финансов определенных социально-экономических показателей развития муниципалитетов, сколько на учет выделенных бюджетных средств в соответствии с плановыми и фактическими цифрами и их экономией.

Таким образом, применяемые в настоящее время методологические принципы межбюджетных отношений в регионе исходят из существующего уровня централизации финансовых ресурсов на федеральном и региональном уровнях, дефицита финансовых ресурсов на муниципальном уровне. При расчете межбюджетных трансфертов используется уравнительный подход, основанный на выравнивании подушевой бюджетной обеспеченности муниципальных образований, исходя из соответствия расходных обязательств фактическим доходным источникам муниципалитетов. Такой подход не позволяет и не стимулирует самостоятельное развитие муниципальных образований в соответствии с современными векторами мирового социально-экономического развития.

Список литературы

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. – М.: Экономика, 2000.

2. О формах, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга: закон Санкт-Петербурга от 31 октября 2007 г. (с изменениями на 13 апреля 2012 года).

3. О методиках распределения межбюджетных трансфертов в Пермском крае: закон Пермского края от 13.09.2006 г. № 11-КЗ.

4. Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа http//www.minfin.ru (дата обращения 18.08.2012).

5. О бюджетной стратегии на период до 2023 года: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 26 ноября 2008 г. № 443-СФ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 48 ст. 5557.

6. Одинцова А. Опыт участия местных правительств в развитии экономики / Федерализм. – 2011. – № 4. – С. 107–120.

7. Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г. / Постановление правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584.

8. Проект бюджетной стратегии РФ на период до 2023 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа http: //www.minfin.ru/ru/ (дата обращения: 15.05.2012).

9. Хартия городов Европы за устойчивое развитие (Аалборгская хартия), принята Европейской конференцией по устойчивому развитию больших и малых городов в Аалборге (Ольборге), Дания, 27 мая 1994 года.

10. Brennan G., Buchanan J.M. The Power to Tax. // Cambridge University Press. – New York, 1980.

11. Lipsey R. and Lancaster K. The general theory of Second Best // Review of Economic Studies. – 1956. – № 24. – P. 11–32; B (Weingast, 2009)

References

1. A.G. Granberg of regional economy. M.: Economy, 2000. pp. 83–84.

2. Law of St.-Petersburg «About forms, an order and conditions of granting of interbudgetary transfers to budgets of intracity municipal unions of St.-Petersburg from the budget of St.-Petersburg from October, 31st, 2007 (with changes for April, 13th, 2012).

3. Law of the Perm krai «About techniques of distribution of interbudgetary transfers in the Perm edge» from 9/13/2006 no. 11-KZ.

4. Concepts of interbudgetary relations and the organization of budgetary process in subjects of the Russian Federation and municipal unions to 2013 [the Electronic resource]. an access Mode http//www.minfin.ru (date of the reference of 8/18/2012).

5. About budgetary strategy for the period till 2023: the Decision of the Federation Council of Federal Meeting of the Russian Federation from November, 26th, 2008 № 443-Council of Federation//Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2008. no. 48 pp. 5557.

6. Odintsov A. Opyt of participation of the local governments in economy development / Federalism. 2011. no. 4. pp. 107–120.

7. Program of development of budgetary federalism in the Russian Federation for the period till 2005 / the Governmental order of the Russian Federation from August, 15th, 2001. no. 584.

8. Project of budgetary strategy of the Russian Federation for the period till 2023 [the Electronic resource]. – an access Mode http://www.minfin.ru/ru/(reference date: 5/15/2012).

9. Charter of cities of Europe for a sustainable development (the Aalborgsky charter), Is accepted by the European conference on a sustainable development of the big and small cities in Aalborge (Aalborg), Denmark, on May, 27th, 1994.

10. Brennan G., Buchanan J. M. The Power to Tax. // Cambridge University Press, New York, 1980.

11. Lipsey R. and Lancaster K. The general theory of Second Best // Review of Economic Studies. 1956. no. 24. pp. 11–32; B (Weingast, 2009)

Рецензенты:

Лаврикова Ю.Г., д.э.н., заместитель директора по научным вопросам, ФГБУН «Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук», г. Екатеринбург.

Козлова О.А., д.э.н., доцент, заведующая сектором социального развития регионов, ФГБУН «Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук», г. Екатеринбург.

Работа поступила в редакцию 26.10.2012.