

УДК 65.9(2)26

## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

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

*Нальчик*

**Действующая в настоящее время система межбюджетных отношений, по мнению авторов, не соответствует ни принципам бюджетного федерализма, ни стратегии развития страны на среднесрочную перспективу. В данной работе авторами изложены основные принципы совершенствования межбюджетных отношений.**

Сложившаяся в Российской Федерации система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 90-х годах XX века реформы, не в полной мере отвечает принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу и, несомненно, нуждается в дальнейшем развитии и совершенствовании.

Необходимо отметить, что в настоящее время по уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако, формально сохраняет крайне высокую, даже по меркам унитарных государств, централизацию налогово-бюджетных полномочий. При этом федеральным законодательством установлены крайне ограниченные налогово-бюджетные полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Кроме того, противоречия между децентрализацией бюджетных ресурсов и формальной централизацией налогово-бюджетных полномочий усугубляются наличием ряда макроэкономических проблем, резкими различиями в бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

По нашему мнению, сложившаяся система межбюджетных отношений не отвечает ни современным принципам бюджетного федерализма, ни стратегии развития России на среднесрочную перспективу.

Разработанная во второй половине 90-х годов на основе обобщения международного опыта концепция «федерализма, сохраняющего рынок», доказывает, что эффективная система бюджетного федерализма, обеспечивающая устойчивый экономический рост, должна отвечать пяти основным требованиям:

- во-первых, четкое разграничение полномочий между уровнями государственной власти;
- во-вторых, региональные власти должны обладать в пределах своих территорий и полно-

мочий достаточной степенью автономии в проведении финансово-экономической политики;

- в-третьих, федеральный центр должен иметь эффективные полномочия по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства;

- в-четвертых, региональные власти должны находиться в рамках жестких бюджетных ограничений;

- в-пятых, все эти условия должны быть стабильными и не должны являться предметом торга.

Однако, как показали исследования ОЭСР, проведенные в России, отечественная система межбюджетных отношений не отвечает ни одному из этих критериев.

Сохранение признаков финансового кризиса в экономике большинства субъектов Федерации говорит о необходимости дальнейшей корректировки механизма межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения пока не способствуют развитию федерализма в России. На сегодняшний день пока так и не создано механизма, способного достичь компромисса между федеральным центром и регионами.

Необходимо создание эффективной системы межбюджетных отношений: реальная децентрализация бюджетной системы с одновременной передачей на федеральный уровень финансовых обязательств общенационального характера и соответствующих им налоговых ресурсов. Здесь необходимо четкое разграничение расходов между уровнями бюджетной системы, повышение степени автономности налоговых полномочий, выработка прозрачных объективных процедур распределения финансовой поддержки регионам. Межбюджетные отношения должны стать реальной основой федеративных отношений, стимулировать разумную экономическую политику в регионах, обеспечивать равный доступ граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям, а также свободное перемещение тру-

да и капитала по всему экономическому пространству страны.

Теоретические результаты применения воспроизводственного подхода к исследованию взаимосвязи межбюджетных отношений и элементов, фаз цикла, а также характера воспроизводственного процесса на уровне субъекта РФ, позволяют обосновать следующие основные принципы совершенствования межбюджетных отношений в целях повышения эффективности воспроизводственного процесса на уровне субъекта РФ:

- примат первичного распределения финансовых средств по всем уровням государственного бюджета (перераспределение по своей природе вторично по отношению к распределению и потому способно лишь отчасти скорректировать его результаты);

- системное качество межбюджетных отношений - последние не только внутренне упорядочены и обладают свойством воздействовать друг на друга, но и субординированы характером всей бюджетной системы, изменяются вместе с ее трансформацией, не поддаются автономному реформированию или расщеплению на отдельно функционирующие элементы;

- взаимодействие бюджетных отношений с отношениями финансового рынка в процессе глобализации экономики, которая преодолевает границы и обеспечивает опосредствование и переплетение тех систем отношений, которые традиционно функционировали автономно друг от друга. В частности, финансовый рынок привносит в сферу государственного бюджета подходы к определению эффективности финансовых вложений, оценки рисков, тесную взаимосвязь с инвестиционным процессом;

- взаимосвязь реформирования межбюджетных отношений с реформированием налоговой системы. Потенциал существующей налоговой системы исчерпывается в ходе развития воспроизводственного процесса и политической системы общества, что приводит к соответствующему исчерпыванию возможностей преобразования межбюджетных отношений;

- взаимосвязь межбюджетных отношений с инвестиционным процессом, концентрирующим ресурсные потребности дальнейшего развития воспроизводственного процесса;

- инвестиционно-финансовое стимулирование успешно развивающихся субъектов воспроизводственного процесса. Инвестиционный потенциал государственных финансов бессмысленно растрчивать на поддержку слабых и движущихся к банкротству предприятий; по своей природе он адресован точкам экономического

роста инновационным и прогрессивным элементам воспроизводственного процесса.

Процессы формирования воспроизводственных процессов региональных рынков обусловлены характером воспроизводства, как в развитых регионах, так и в экономически отсталых. Степень завершенности воспроизводства имеет тенденцию увеличиваться по мере экономического потенциала региона. По мере развития финансовых рынков усиливается проникновение рыночных подходов к определению эффективности финансовых вложений, оценки рисков в сферу бюджетных отношений. Основными параметрами оценки воспроизводственного процесса становятся взятые в единстве доходность, ликвидность и риск. Несмотря на финансовую природу этих параметров, они позволяют оценить не только финансовую, но и производственную, инвестиционную, социальную деятельность любого хозяйствующего субъекта.

Наиболее удобным инструментом для оценки результативности деятельности является доходность. Она позволяет оценить не только эффективность затрат, но и результативность активов. Доходность как результат производства стоимости является показателем эффективности использования факторов производства и отражает соотношение издержек, затраченных на производство товара или услуги и результата (стоимости произведенной продукции). За разнообразными действиями территориальных органов управления стоит нечто общее, связанное с повышением доходности территории. Под доходностью территории понимается соотношение доходов, получаемых в результате регионального воспроизводства, и произведенных для этого затрат. В концепции доходности территории учитывается совокупный эффект доходов населения, хозяйствующих субъектов, населения. Взаимное погашение доходов и затрат разных субъектов не учитывается. Аналогом может служить традиционный подсчет валового регионального продукта.

Можно выделить несколько основных каналов и видов поступлений:

- доходы регионального бюджета;
- доходы физических и юридических лиц;
- прямые инвестиции в производство и недвижимость на территории региона.

Эти каналы доходности взаимосвязаны и взаимообусловлены. Чем выше доходы населения, тем больше объем подоходного налога; чем выше прибыль предприятий, тем больше объем налога на прибыль; чем активнее инвестиции, тем выше уровень занятости; чем больше наполнение бюджета, тем больше возможностей для реализации социальных программ и развития

инфраструктуры, поддерживающей основную экономическую занятость.

Доходность территории является интегральной характеристикой, все компоненты которой взаимодействуют между собой и составляют одно целое. Эта характеристика позволяет увидеть, какие компоненты доходности на данной территории представлены плохо и как их можно улучшить, а каких нет вовсе и не надо тратить усилия на их воссоздание. Особо важно определить стратегические приоритеты, позволяющие поднять суммарный доход, генерируемый территорией

Требованием, необходимым в условиях рыночной экономики, является реализуемость товара или услуги, в определенной мере это оно отражается в понятии «ликвидность». Применительно к региону ликвидность определяется как способность региона платить по своим обязательствам и характеризуется соотношением текущих (ликвидных) средств и текущих обязательств региона.

Управление ликвидностью в системе государственных финансов является малоразработанной проблемой. В Бюджетном кодексе сам термин «ликвидность» употребляется только в контексте обеспечения исполнения обязательств при получении бюджетного кредита, что недостаточно в практическом плане.

Любая хозяйственная деятельность сопряжена с риском. Риск является динамичным параметром, который характеризует вероятность отклонения в будущем фактических показателей деятельности хозяйствующего субъекта от плановых. Уровень риска, как правило, предопределяется не только нестабильностью внешней по отношению к региону среды, но и степенью устойчивости протекания внутренних процессов.

Управление рисками территориальных бюджетов приобрело особую актуальность после финансового кризиса 1998 г. Риск распространяется и на доходную и на расходную части бюджета, однако особо остро кризис отразился на расходной части, которая осталась в открытой позиции перед курсовыми и процентными рисками.

К настоящему времени отечественными и иностранными финансистами неоднократно отмечалась неэффективность межбюджетных отношений в России и в целом бюджетно-финансовой системы страны. Неэффективность проявляется в неспособности органов власти всех уровней обеспечивать население гарантированными государством благами, а бюджетные учреждения полноценным финансированием (причем вне зависимости от невыполнения или перевыполнения доходной части), обслуживать

собственные заимствования, стремительном приросте объемов кредиторской задолженности, непрозрачности и неполной подконтрольности финансовых операций исполнительных органов власти депутатскому корпусу и обществу в целом.

Эти и другие негативные черты бюджетной системы страны связаны, по нашему мнению, с тем, что основными принципами функционирования бюджетной сферы остались прежними, командно-административными. Действительно, расходы в бюджетной сфере до сих пор осуществляются на основе норм и правил советского времени, невзирая на развитие рыночных отношений в экономике страны.

Складывается парадоксальная ситуация, когда налоги взимаются на основе рыночных правил, а расходуются бюджетные средства на основе советских. Такая ситуация создает питательную почву для существования коррупции и, в целом, неэффективного расходования средств. Не случайно в Послании Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации основным принципом бюджетной реформы назван переход к управлению результатами. Концепцией реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004 - 2006 гг., утвержденной Постановлением правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», в качестве негативного фактора названа ограниченность полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при исполнении бюджета.

Непрекращающийся рост потребностей в финансировании бюджетной сферы связан со значительным износом основных средств, конъюнктурно высокие доходы бюджетов зависят во многих регионах исключительно от мировых цен на энергоносители и другие виды сырья.

Следует отметить и другую, опасную для бюджетной сферы тенденцию. Актуальные ранее способы накопления капитала, такие например, как ликвидация монополии государства на внешнюю торговлю и спиртные напитки, приватизация государственных предприятий, а также торговля государственными ценными бумагами, в настоящее время уже не столь эффективны, как прежде.

Поэтому частный бизнес обращает все более пристальное внимание на бюджет, как на источник особо крупных доходов. В результате, в России в последние годы ожесточается борьба за право доступа к бюджетным средствам. Речь идет не только о борьбе за госзаказ или обслуживание счетов органов власти и бюджетных учреждений, но и о стремлении частного бизнеса

руководить финансовыми потоками региона в своих интересах. При этом бюджет становится инструментом, позволяющим скрыть истинные намерения органа власти.

Неэффективность расходования бюджетных средств органами власти, а именно: с одной стороны давление частного бизнеса, с другой - бюджетных учреждений, а также наличие у органа власти собственных интересов, зачастую оторванных от интересов населения, причем, вне зависимости от того, сколько будет собрано налогов, будет ли ужесточено или ослаблено налоговое бремя, неэффективное расходование бюджетных средств становится одним из основных препятствий в решении задач экономического развития России.

Поэтому основная задача реформирования межбюджетных отношений лежит в сфере ре-

формирования производства, создания рыночной инфраструктуры, единого налогового и правового пространства и устранение искусственных административных барьеров между регионами.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баранова Л.Г., Врублевская О.В. Бюджетный процесс в РФ. - М.: Перспектива, 1998.
2. Бюджетная система России: Учебник для вузов. /Под ред. проф. Г.Б. Поляка.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999.
3. Лескин В., Швецов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ //Вопросы экономики, 1998. №3.
4. [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) – Официальный сайт Министерства Финансов РФ.

#### MAIN PRINCIPLES OF PERFECTION OF INTERBUDGETARY ATTITUDES

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

*Нальчик*

The system of interbudgetary attitudes operating now, in opinion of authors, mismatches neither to principles of budgetary federalism, nor strategy of development of the country on intermediate term prospect. In the given work as authors main principles of perfection of interbudgetary attitudes are stated