

УДК 336.14

М. Н. Соломко,

канд. экон. наук, доцент кафедры финансов

Хабаровского государственного университета экономики и права

БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ КАК МНОГОКОМПОНЕНТНАЯ СИСТЕМА

В современной научной литературе обоснованы различные, нередко противоположные точки зрения на сущность бюджетного регулирования. Автор разделяет мнение учёных, рассматривающих бюджетное регулирование как многокомпонентную систему, одним из элементов которой является регулирование межбюджетных отношений.

Ключевые слова: *регулирование межбюджетных отношений, бюджетное выравнивание, экономическое стимулирование.*

In modern scientific literature various, often opposing, points of view on the essence of budgetary regulation are substantiated. We share the authors' opinion, considering budgetary regulation as a multi-component system, including the regulation of intergovernmental fiscal relations.

Keywords: *regulation of intergovernmental fiscal relations, fiscal equalization, economic incentives.*

В современной научной литературе обоснованы различные, нередко противоположные точки зрения на сущность бюджетного регулирования. Мы разделяем мнение авторов, рассматривающих бюджетное регулирование как многокомпонентную систему, одним из элементов которой является регулирование межбюджетных отношений. Взгляды на вопрос о задачах регулирования межбюджетных отношений претерпели определённые изменения за период 1990–2014 годов. Так, в 1990-е гг. доминировал подход, в соответствии с которым основной задачей регулирования межбюджетных отношений являлось бюджетное выравнивание. В начале 2000-х гг. распространилась точка зрения, согласно которой регулирование межбюджетных отношений призвано решать, по крайней мере, две задачи – бюджетное выравнивание и экономическое стимулирование. Этот подход нашёл отражение не только в

научной литературе, но и правовых актах, в частности в программных документах Правительства РФ, определявших основные направления и приоритеты развития общественных финансов. Например, в Концепции реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999–2001 гг. предлагалось формирование Фонда развития региональных финансов в целях поддержки и экономического стимулирования реформ, направленных на повышение качества управления общественными финансами в субъектах РФ. В Программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 г. в целях совершенствования механизма предоставления межбюджетных трансфертов предусматривалось их разделение на выравнивающие и стимулирующие. Немалое внимание вопросам экономического стимулирования, осуществляемого при помощи межбюджетных трансфертов и иных инструментов регулирования, уделялось в правовых

актах Правительства РФ, принятых в период 2006–2014 годов.

Изложенные выше примеры иллюстрируют повышенное внимание к вопросам экономического стимулирования, усиления заинтересованности субъектов РФ и муниципальных образований в обеспечении эффективности управления общественными финансами и высокого качества исполнения возложенных на них полномочий. Вместе с тем однозначный вывод о смене приоритетов регулирования межбюджетных отношений, его полной переориентации на экономическое стимулирование был бы ошибочным. Несмотря на постоянное совершенствование методов выравнивания, оптимальный механизм решения данной задачи не создан, сохраняется значительная дифференциация публично-правовых образований по основным показателям экономического развития. Всё это свидетельствует о том, что с течением времени актуальность теоретических и практических вопросов бюджетного выравнивания не снижается, на что указывают как источники научной литературы, так и правовые акты. Например, по мнению Т.Е. Кочесоковой, бюджетное регулирование в субъектах РФ преимущественно осуществляется при помощи дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности [5]. А. Г. Силуанов, И. В. Стародубовская, В. С. Назаров рассматривают использование механизмов, позволяющих выравнивать финансовые условия деятельности муниципальных образований, в качестве одной из основных задач регулирования межбюджетных отношений [6]. Обращаясь от теории к практике, отметим, что одним из ориентиров совер-

шенствования межбюджетных отношений на современном этапе является увеличение доли нецелевых трансфертов в общем объеме средств, передаваемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ. Назначение нецелевых трансфертов заключается, прежде всего, в бюджетном выравнивании.

В рамках данной статьи остановимся более подробно на теоретических аспектах бюджетного выравнивания, рассмотрим его направления, инструменты и значение для современной системы общественных финансов.

Необходимо отметить, что правовое определение термина «выравнивание» («бюджетное выравнивание») в российском законодательстве отсутствует. Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с его нормами правовыми актами регламентируется порядок и методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ и муниципальных образований. Очевидно, что понятие «бюджетное выравнивание» шире, чем «выравнивание бюджетной обеспеченности».

В научной и учебной литературе представлены различные точки зрения на сущность бюджетного выравнивания и его элементы. Мы разделяем мнение авторов, полагающих, что «бюджетное выравнивание – это процесс, осуществляемый органами власти вышестоящего уровня с целью сглаживания различий в уровнях социально-экономического развития территорий, обеспечения сбалансированности бюджетов всех уровней и равной возможности реализации на всей территории государства социальных га-

рантий» [5]. Преимуществом данного определения является его комплексный характер, учёт различных аспектов (направлений) бюджетного выравнивания, а также отражение социального назначения механизма. Как правило, в составе бюджетного выравнивания выделяют вертикальное и горизонтальное бюджетное выравнивание [2, 4, 5]. Критерием для подобного деления служат цели и инструменты выравнивания [5].

Более широкий подход к анализу системы бюджетного выравнивания приводится в работе А.В. Жданова [2]. По его мнению, бюджетное выравнивание основывается на двух экономических механизмах – рыночном и командно-административном (плановом) [2].

Таким образом, рассматривая бюджетное выравнивание, А.В. Жданов не ограничивается исследованием только методов государственного бюджетного регулирования, но также учитывает характер и силу влияния рыночных факторов, в частности спроса на общественные блага и их предложения. Под плановым механизмом А.В. Жданов понимает целенаправленное воздействие государства (вышестоящих органов власти) на пропорции распределения средств между бюджетами бюджетной системы, реализуемое по двум направлениям, о которых было сказано выше, – вертикальному и горизонтальному выравниванию [2].

Вертикальное выравнивание – это приведение доходов бюджетов в соответствие с объективными потребностями в средствах для финансового обеспечения полномочий каждого уровня власти (управления). Иными словами, верти-

кальное выравнивание ориентировано на обеспечение достаточности доходов бюджетов каждого уровня власти (управления) для исполнения расходных обязательств соответствующих публично-правовых образований. При этом следует учитывать несколько аспектов. Во-первых, речь идёт о сбалансированности в масштабах уровня власти (управления), а не применительно к каждому отдельному публично-правовому образованию. Во-вторых, подразумевается потенциальная достаточность доходов. Фактический объём поступлений может варьироваться в обоих направлениях в зависимости от результативности политики соответствующих публично-правовых образований в сфере обеспечения полноты мобилизации доходов, изыскания резервов их роста, укрепления налогового потенциала. По мнению ряда экономистов, в процессе вертикального выравнивания акцент делается, главным образом, на налоговые доходы [4]. С подобным тезисом можно согласиться, учитывая тенденцию явного преобладания налоговых доходов над неналоговыми доходами в структуре доходов консолидированных бюджетов большинства государств. Вместе с тем в случаях дефицита финансовых ресурсов неналоговые доходы и экономически обоснованное их разграничение позволяет компенсировать бюджетные дисбалансы. В-третьих, в расчёт принимаются объективные потребности в средствах. Фактически произведённые или запланированные расходы могут не соответствовать объективным потребностям, определяемым исходя из состава полномочий, закреплённых за уровнем власти и факто-

ров, влияющих на стоимость производства тех или иных общественных благ. Отклонения возникают по различным причинам, среди которых нерациональность использования средств либо сознательный отказ от финансового обеспечения значимых мероприятий, обусловленный недостаточностью финансовых ресурсов и др.

На наш взгляд, с определённой долей условности вертикальное выравнивание можно рассматривать как процесс, включающий два этапа, каждому из которых соответствуют определённые меры. Первый этап предусматривает разграничение доходных источников между бюджетами бюджетной системы, исходя из разделения предметов и вопросов ведения между уровнями власти [5]. Подобное разграничение осуществляется, прежде всего, федеральными органами власти. Однако в ряде государств (в том числе в Российской Федерации) органы власти субъектов РФ также обладают правами по установлению единых нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от любых налогов, подлежащих в соответствии с федеральным законодательством зачислению в бюджеты субъектов РФ. Поскольку разграничение доходов осуществляется на бессрочной основе (то есть без законодательного установления периода действия нормативов отчислений), данный метод выравнивания можно рассматривать в качестве стратегического.

Второй этап предполагает применение инструментов тактического (оперативного) характера. Их назначение состоит в преодолении вертикальных дисбалансов, которые не были устранены путём раз-

граничения доходов между бюджетами бюджетной системы. Ориентируясь на бюджетное законодательство РФ, среди этих инструментов можно выделить бюджетные кредиты и выравнивающие межбюджетные трансферты, в числе которых нецелевые и целевые трансферты. К нецелевым трансфертам, предоставляемым в целях вертикального выравнивания, относятся дотации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов. Примером целевых трансфертов, выделяемых в целях преодоления вертикальных дисбалансов, является большинство субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Хотя в данной статье субсидии рассматриваются преимущественно как инструмент оперативного воздействия, их предоставление может иметь и долгосрочные последствия для бюджетов бюджетной системы [3]. Классификация субсидий по длительности благоприятного влияния раскрыта в работе Н.А. Истоминой [3].

Рассмотренные выше инструменты (кредитные и некредитные) применяются в целях выравнивания Федерацией и субъектами Федерации.

С 2014 г. введён новый инструмент регулирования – дифференцированные нормативы отчислений от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, устанавливаемые субъектами РФ для местных бюджетов. На наш взгляд, указанные нормативы ориентированы, прежде всего, на решение задачи вертикального выравнивания, так как их

установление позволяет восполнить недостаток средств местных бюджетов, предназначенных для финансового обеспечения дорожной деятельности, то есть преодолеть дисбаланс между финансовыми возможностями и потребностями на исполнение определённых обязательств.

Горизонтальное выравнивание направлено на сокращение дифференциации финансовых возможностей публично-правовых образований одного уровня (вида) по предоставлению основных общественных благ. Нередко горизонтальное бюджетное выравнивание отождествляют с выравниванием бюджетной обеспеченности. С формальной точки зрения результат последнего измеряется при помощи показателя, характеризующего разрыв в уровне бюджетной обеспеченности публично-правовых образований с наиболее высокими его значениями и публично-правовых образований с минимальными значениями после применения выравнивающих процедур [1].

Безусловно, выравнивание бюджетной обеспеченности является основным способом преодоления горизонтальных дисбалансов. Вместе с тем содействие их сокращению может осуществляться и при помощи других инструментов, например субсидий. Стоит отметить, что на практике влияние субсидий на результаты межбюджетного перераспределения может быть весьма неоднозначным. Так, нередко ситуации, когда после предоставления субсидий вариация публично-правовых образований по доходам в расчёте на одного жителя увеличивается по сравнению с показателем, достигнутым по итогам выравнивания при помощи дотаций. Та-

ким образом, в зависимости от политики в сфере предоставления субсидий и её фактических результатов долевое финансирование может как оказывать выравнивающий эффект, так и усиливать горизонтальные дисбалансы.

Наряду с межбюджетными трансфертами, инструментами горизонтального бюджетного выравнивания являются дополнительные нормативы отчислений доходов. В Российской Федерации данный инструмент применяется только на региональном уровне: субъекты РФ обладают полномочиями по установлению указанных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты. С правовой точки зрения и по экономическому содержанию этот инструмент наиболее близок к дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности и служит их альтернативой. Сравнивая дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности как инструменты горизонтального выравнивания, стоит отметить более выраженную стимулирующую составляющую налогового механизма выравнивания. Установление дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ в местные бюджеты создаёт экономическую заинтересованность органов местного самоуправления в укреплении доходной базы и обеспечении полноты собираемости налога.

Подводя итог, отметим, что рассмотренные в работе методы и инструменты вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания характеризуются различным горизонтом и направлением воздействия. Предоставление дотаций,

установление дифференцированных нормативов отчислений можно рассматривать в качестве мер оперативного воздействия. Их применение обеспечивает эффективное преодоление вертикальных и горизонтальных дисбалансов в текущем периоде, но не позволяет решать задачу долгосрочной бюджетной сбалансированности.

Субсидии и иные целевые межбюджетные трансферты могут оказывать как краткосрочное, так и долгосрочное воздействие на уровень вертикальной и горизонтальной асимметрии. Его характер будет определяться целевой направленностью трансфертов, их экономическим назначением (финансирование расходов инвестиционного или текущего характера).

В работе показано, что нередко предпринимаемые попытки чёткого разделения инструментов вертикального, с одной стороны, и горизонтального выравнивания, с другой стороны, в определённой мере оторваны от практики их применения. Один и тот же инструмент может использоваться для преодоления как вертикальных, так и горизонтальных дисбалансов.

Независимо от выбранного механизма бюджетного выравнивания, его эффективность может быть достигнута только в условиях комплексного подхода и реализации мер, ориентированных не только на корректировку пропорций бюджетов, но и на развитие территорий.

Список использованных источников

1. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами : приказ Министерства финансов РФ от 03.12.2010 г. № 552 // URL :

<http://www.consultant.ru/> (дата обращения 28.02.2015).

2. Жданов А. В. К теории внутрирегионального бюджетного выравнивания в Российской Федерации / А. В. Жданов // Актуальные вопросы экономических наук. 2010. № 11–3. С. 34–37.

3. Истомина Н. А. Субсидии как форма межбюджетных трансфертов : сущность, виды и влияние на социально-экономическое развитие территорий / Н. А. Истомина // Финансы и кредит. 2013. № 16 (544). С. 33–38.

4. Морозов И. А. Две формы бюджетного выравнивания, входящие в состав механизма бюджетного регулирования Российской Федерации / И. А. Морозов // Современные тенденции в экономике и управлении : новый взгляд. 2010. № 6. С. 290–293.

5. Пенюгалова А. В. Горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание как механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов / А. В. Пенюгалова, Т. Е. Кочесокова // URL: <http://ej.kubagro.ru/2010/09/pdf/17.pdf> (дата обращения 28.02.2015).

6. Силуанов А. Г. Методологические подходы к оценке эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ / А. Г. Силуанов, И. В. Стародубровская, В. С. Назаров // Экономическая политика. 2011. № 1. С. 5–22.