

УДК 332.142.2

UDC 332.142.2

**ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ И ВЕРТИКАЛЬНОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ КАК
МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СБАЛАНСИРОВАННОСТИ МЕСТНЫХ
БЮДЖЕТОВ**

**HORIZONTAL AND VERTICAL BUDGET
ALIGNMENT AS A MECHANISM TO
BALANCE LOCAL BUDGETS**

Пенюгалова Александра Васильевна
д.э.н., профессор
*Кубанский государственный университет,
Краснодар, Россия*

Penugalova Alexandra Vasilievna
Dr.Sci.Econ., professor
Kuban State University, Krasnodar, Russia

Кочесокова Татьяна Евгеньевна
соискатель кафедры «Экономического анализа,
статистики и финансов» КГУ
*Департамент по финансам, бюджету и контролю
Краснодарского края, Краснодар, Россия*

Kochesokova Tatiana Evgenievna
applicant for scientific degree of the chair of Economic
analysis, statistics and finance of Kuban State
University
*Department of Finance, Budget and Control of
Krasnodar Region, Krasnodar, Russia*

В статье проанализированы основные механизмы обеспечения сбалансированности местных бюджетов. Авторами выявлены инструменты межбюджетного регулирования, позволяющие обеспечить горизонтальную и вертикальную сбалансированность бюджетов. Кроме российского, рассмотрен зарубежный опыт перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы

The article analyzes the main mechanisms to balance local budgets. The authors identified budgetary management tools that enable to provide horizontal and vertical fiscal balance. In addition to Russian experience, international experience of budget transfers between the levels of budget system is considered

Ключевые слова: СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ, БЮДЖЕТ, БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ВЕРТИКАЛЬНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ, ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ, МЕСТНЫЙ БЮДЖЕТ

Keywords: BALANCE, BUDGET, FISCAL MANAGEMENT, VERTICAL ALIGNMENT, HORIZONTAL ALIGNMENT, LOCAL BUDGET

В соответствии с Конституцией Российской Федерации [1] каждому гражданину гарантированы широкие социальные и гражданские права. Однако в Российской Федерации решение задачи обеспечения граждан гарантированными государственными услугами связано со значительными различиями в экономическом положении регионов, дифференциацией уровня доходов населения и большой дифференциацией бюджетных возможностей региональных и местных органов власти.

В идеале объем налоговых (или доходных) полномочий экономических субъектов полностью соответствует расходным полномочиям, закрепленным за данным уровнем власти. Однако практически существует разрыв между расходными полномочиями и доходными возможностями по реализации данных полномочий. В

результате формируется так называемый вертикальный дисбаланс, который необходимо покрывать за счет источников вышестоящего уровня власти. В то же время всегда имеет место неравномерное распределение доходной базы по различным территориям, соответственно может существенно различаться доходный потенциал. В результате во всех федерациях, как, впрочем, и в унитарных государствах, наличествует горизонтальный дисбаланс между доходными или налоговыми возможностями различных экономических субъектов.

Отмеченные виды дисбалансов требуют формирования различных механизмов их выравнивания (сглаживания или устранения). Каждая страна более или менее эффективно находит свой собственный способ корректировки таких дисбалансов. Целью сглаживания (устранения) обоих дисбалансов в бюджетном механизме является необходимость обеспечения граждан страны равным уровнем государственных услуг. Во многих странах эта проблема решается с помощью бюджетного выравнивания.

Под бюджетным выравниванием рассматривается 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 Российской Федерации социальных гарантий.

Бюджетное выравнивание осуществляется посредством ряда механизмов – совокупности методов, инструментов, финансовых технологий и правил, посредством которых происходит воздействие на процессы формирования и использования бюджетных фондов для достижения целей, определенных социально-экономической политикой государства.

С точки зрения целей и инструментов бюджетного регулирования различают два типа выравнивания: вертикальное, нацеленное на вертикальную сбалансированность бюджетов и горизонтальное, нацеленное на горизонтальную сбалансированность бюджетов.

Механизм вертикального бюджетного выравнивания заключается в следующем.

Первым вопросом, решаемым с помощью механизма вертикального бюджетного выравнивания, является четкое разграничение полномочий и распределение ответственности между уровнями власти. К сожалению, приходится признать, что в Российской Федерации окончательно не завершена работа по разграничению полномочий между публично-правовыми образованиями, несмотря на то, что это является важным и необходимым условием нормального функционирования бюджетной системы. В настоящее время количество переданных региональных полномочий на муниципальный уровень колеблется по субъектам федерации от 1 до 27 (без учета субвенций на общеобразовательный процесс). Удельный вес субвенций в доходах отдельных муниципальных районов составляет 50-60% доходов их местных бюджетов при среднем уровне 23% по муниципальным образованиям. [2] Согласно фактическим данным на 1 июля 2009 года в бюджеты муниципальных образований поступило 317,8 млрд.рублей субвенций из региональных фондов компенсаций, что выше соответствующего показателя 2008 года на 8,1% или на 23,9 млрд.рублей. [3]

В связи с непрекращающейся передачей полномочий субъектам и муниципалитетам Российской Федерации и предоставлением им различных субсидий на исполнение собственных обязательств, у многих регионов и муниципалитетов возникли ошибочные представления о снижении степени их ответственности за их исполнение.

Таким образом, необходимо предусмотреть возможность пересмотра сложившейся системы разграничения полномочий с целью снижения числа делегируемых полномочий и закрепления за каждым уровнем власти расходных обязательств, которые могут быть наиболее эффективно выполнены данным уровнем. Следует также полностью передать часть делегируемых сегодня полномочий на региональный и местный уровни власти с одновременным увеличением доходов соответствующих бюджетов либо передачей отдельных расходов на федеральный уровень.

Другой вопрос, который решается с помощью механизма вертикального бюджетного выравнивания, заключается в рациональном закреплении доходных источников бюджетов за уровнями власти.

Цель государственного регулирования доходов бюджетов состоит в том, чтобы распределенные налоги между территориальными звеньями бюджетной системы Российской Федерации, соответствовали бы расходным обязательствам, законодательно закрепленным за каждым из этих звеньев. Разграничение доходов должно обеспечить предсказуемость и стабильность налоговых доходов каждого уровня бюджетной системы, способствовать росту заинтересованности органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в экономическом развитии соответствующих территорий, формировании благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата, предоставлять широкие возможности для проведения долгосрочной экономической и бюджетной политики.

В идеале результатом вертикального выравнивания является вертикальная сбалансированность, которая с одной стороны, предполагает разумное распределение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за соответствующим уровнем власти, с другой –

выравнивание финансовых возможностей соответствующих уровней власти путем распределения налогового потенциала страны.

Тем не менее, вертикальное выравнивание не решает всех проблем обеспечения бюджетной сбалансированности. Данный процесс необходимо сочетать с горизонтальным бюджетным выравниванием, целью которого является обеспечение равного уровня потребления государственных услуг жителями различных регионов страны.

Ряд авторов определяют горизонтальное выравнивание [4,5] как систему оказания централизованной финансовой помощи органам власти с тем, чтобы обеспечить на всей территории страны, как минимум, сопоставимый уровень финансирования закрепленных за ними социально значимых расходов. Посредством механизма распределения финансовой помощи регионам, федерация имеет возможность оказывать влияние на региональную экономическую политику. В свою очередь субъекты, передавая финансовую помощь местным бюджетам, оказывают воздействие на экономическую политику в муниципальных образованиях.

Мировая практика имеет богатый опыт создания инструментов горизонтального бюджетного выравнивания. Так, в Германии оно осуществляется посредством перераспределения средств между землями. Земля, чей налоговый потенциал ниже среднего, получает выравнивающий грант за счет тех земель, чей налоговый потенциал выше среднего. При этом достижение среднего уровня всеми землями не всегда осуществимо, но гарантируется, что налоговый потенциал каждой земли вместе с выравнивающим грантом достигнет 95% от среднего по стране.

В США, несмотря на то, что никогда не декларировались необходимость выравнивания социально-экономического развития штатов и достижение равных среднедушевых расходов по стране в целом, тем не менее, из федерального бюджета оказывается значительная помощь

штатам в виде целевых трансфертов. При распределении целевой финансовой помощи используются формализованные методики.

Межбюджетное выравнивание в Австрии осуществляется за счет трансфертов, которые носят исключительно целевой характер.

В Индии используется система оказания помощи регионам, в которой сочетаются предоставление финансовых ресурсов всем штатам на основе единой методики и предоставление адресной поддержки конкретным штатам с неблагоприятной социально-экономической ситуацией. Предусмотрены три вида трансфертов центрального правительства штатам. Первый - для предоставления субсидий на финансирование текущих расходов; второй - для финансирования государственных инвестиций, в том числе в рамках проектов развития конкретных штатов; третий – для социально – значимых проектов.

Бюджетное выравнивание в Канаде осуществляется в виде ежегодных нецелевых грантов провинциям, налоговый потенциал которых ниже стандартного уровня, что дает возможность в достаточной степени финансировать общественные услуги.

В российской практике используются следующие инструменты бюджетного регулирования:

- а) нормативные отчисления от регулирующих налогов;
- б) дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и другая финансовая помощь.

Данные инструменты позволяют обеспечить региональные и местные бюджеты необходимыми собственными доходами. Особую актуальность вопрос обеспечения местных бюджетов собственными доходами приобретает в настоящее время. Когда в условиях преодоления последствий экономического кризиса, значительного снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств, практически все субъекты Российской Федерации столкнулись с

проблемами обеспечения сбалансированности бюджетов и невозможностью исполнения закрепленных за ними полномочий за счет собственных средств. С дефицитом в 2009 году были исполнены бюджеты 62 субъектов Российской Федерации.

Таким образом, перед государством и субъектами Российской Федерации важнейшей задачей остается осуществление правильного выбора механизма распределения средств между бюджетами разных уровней с целью финансового обеспечения региональных и местных бюджетов и сохранения стимулов к развитию налогооблагаемой базы. Необходимо определить, в какой пропорции разделить основные средства межбюджетного регулирования между каналами передачи средств.

Особую значимость имеют нормативы отчислений от регулирующих налогов в связи с тем, что этот инструмент применяется для формирования всех без исключения нижестоящих бюджетов.

Наиболее подходящими налоговыми доходами для дополнительного закрепления за муниципальными образованиями являются:

- налог на доходы физических лиц;
- единый сельскохозяйственный налог;
- единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения;
- налог на имущество организаций.

В бюджет поселения рекомендуется дополнительно устанавливать единые нормативы отчислений от следующих налогов и сборов:

- налог на доходы физических лиц;
- единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности;
- единый сельскохозяйственный налог.

Закрепление дополнительных нормативов отчислений от налогов и сборов будет способствовать созданию стимулов для проведения на местном уровне рациональной и ответственной налоговой и бюджетной политики, развитию и эффективному использованию налогового потенциала муниципального образования, повышению эффективности бюджетных расходов и минимизации встречных финансовых потоков.

Вместе с тем следует учесть, что передаваемые налоговые доходы местным бюджетам, как правило, не могут обеспечить равномерное распределение финансовых ресурсов по муниципалитетам, гарантировать определенный объем доходов муниципальным образованиям с низким уровнем социально-экономического развития.

Поэтому для осуществления бюджетного регулирования как между Российской Федерацией и ее субъектами, так и между субъектами РФ и муниципальными образованиями может использоваться финансовая помощь в виде дотаций, субсидий и иных межбюджетных трансфертов. Оказание финансовой помощи в форме дотаций и субсидий обеспечит более равномерное распределение финансовых ресурсов.

Традиционным инструментом бюджетного регулирования является дотация как форма финансовой помощи, предоставляемая на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов нижестоящего бюджета.

По мнению многих авторов, основной недостаток данного трансферта заключается в том, что дотации выделяются региону или муниципальному образованию общей суммой без определения цели и ответственности за их эффективное использование.

Однако, не смотря на недостатки использования нецелевой финансовой помощи для обеспечения нижестоящих бюджетов собственными доходами, с помощью данного инструмента межбюджетного регулирования можно обеспечить более равномерное

распределение средств между данными бюджетами. Это объясняется тем, что право на ее получение имеют не все бюджеты, а лишь те, у которых уровень бюджетной обеспеченности ниже уровня, достаточного для выполнения собственных. Объектом бюджетного выравнивания является уровень бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

Еще одним инструментом бюджетного регулирования являются субсидии. Природа средств субсидии сводится к предоставлению бюджетных ассигнований из бюджета одного уровня публичной власти бюджету другого уровня публичной власти на безвозмездной и безвозвратной основе на долевых началах на целевые расходы, относящиеся к предметам ведения органов власти нижестоящего уровня, для стимулирования этих органов власти к вложению средств в приоритетные с позиции вышестоящих органов власти направления. Предоставление финансовых средств в виде субсидий, в свою очередь, позволяет органам власти вышестоящего уровня бюджета в значительной степени влиять на бюджетную политику органов власти нижестоящего бюджета в соответствии с приоритетами, установленными на вышестоящем уровне.

Иные межбюджетные трансферты как самостоятельная форма межбюджетных трансфертов в настоящее время используется как запасной вариант передачи бюджетных средств бюджетам муниципальных образований, минуя установленные фонды межбюджетного регулирования.

В процессе регулирования местных бюджетов возможно применение такого инструмента, как перечисления из местных бюджетов с высокой обеспеченностью бюджетными доходами в бюджеты субъектов федерации («отрицательные трансферты»). Данный инструмент межбюджетного регулирования позволяет увеличить соотношение единые нормативы отчислений – финансовая помощь в сторону использования

первых. С помощью «отрицательных трансфертов» установление более высоких нормативов отчислений в местные бюджеты, приводящее к существенному увеличению бюджетной обеспеченности у отдельных муниципалитетов, может быть компенсировано перераспределением части возникающих у них излишков средств в менее обеспеченные местные бюджеты. При этом, стимулирующая роль более высоких нормативов полностью сохраняется как у муниципалитетов, которые не перечисляют «отрицательные трансферты», так и у муниципальных образований, попадающих под критерий взимания «отрицательного трансферта», поскольку изъятой окажется лишь некоторая доля от суммы превышения их доходов двукратного среднего уровня.

Таким образом, решение проблем бюджетной сбалансированности является важнейшей задачей при выборе механизма распределения средств между бюджетами разных уровней. Механизм распределения средств между бюджетами разных уровней должен быть ориентирован на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. Другими словами, он должен быть настроен, с одной стороны, на корректирование «вертикальных» диспропорций – устранение несоответствий между расходными функциями региональных или местных бюджетов - и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем. С другой – на корректировку «горизонтальных» диспропорций – выравнивание уровня потребления государственных услуг в различных регионах. [6]

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ);
2. С.А. Карчевская. Реформа местного самоуправления: проблемы и пути решения //Финансы. 2009. № 1. С.3-8.

3. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2009 года.

4. Грицюк Т.В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост// Финансы и кредит. 2003. №13. С.10-17;

5. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. М.: Дело, 2002. С.25-32;

6. Бежин О.И. Системные преобразования механизмов регулирования и управления межбюджетными отношениями в Российской Федерации, дис.д.э.н.: 08.00.10-М., 2002-с.:ил.