

УДК 336.151; 351.72
ББК 65.261.1

DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.431

Bukhval'd Evgeny Moiseevich,
Doctor of Economics, Professor,
Head of the Center of the Federal Relations
and Regional Development
of the Institute of Economics,
Russian Academy of Sciences,
Moscow,
e-mail: buchvald@mail.ru

Бухвальд Евгений Моисеевич,
д-р экон. наук, профессор,
заведующий центром федеративных отношений
и регионального развития
Института экономики,
Российская академия наук,
г. Москва,
e-mail: buchvald@mail.ru

20 ЛЕТ КОНЦЕПЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ: СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ

20 YEARS OF THE CONCEPT OF INTERBUDGETARY RELATIONS' IMPROVEMENT: OLD PROBLEMS AND NEW APPROACHES

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

(2.7 – Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования)

08.00.10 – Finance, money circulation and credit

(2.7 – Conceptual framework of inter-budget relations and budget regulation)

Несмотря на многочисленные преобразования, российская модель бюджетного федерализма и ее центральный элемент — система межбюджетных отношений — и сегодня нуждаются в серьезном совершенствовании. В значительной мере востребованные преобразования продиктованы необходимостью адаптировать эту сферу экономических отношений к требованиям системы стратегического планирования. Устойчивость финансово-бюджетной базы выступает одним из главных условий эффективности стратегического планирования, особенно в субфедеральном (региональном и муниципальном) звене управления. Для большинства регионов России система межбюджетных отношений является не только важным каналом финансового обеспечения планов стратегического характера, но и носителем стимулов к наращиванию собственного экономического и налогового потенциала. При этом в современных условиях не теряют значимости и даже приобретают новое звучание многие предложения по совершенствованию межбюджетных отношений, сформулированные еще на начальных этапах российских экономических реформ. К числу документов, аккумулировавших в себе многочисленные предложения подобного рода, следует отнести Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации на 1999–2001 гг., одобренную Правительством РФ 20 лет назад, в июле 1998 г. Этот документ примерно совпал по времени с Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» и принятием в 2001 г. Федеральной программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.)». Эти документы позволяют и сегодня сделать ряд выводов и предположений, способных сыграть существенную роль в формировании экономических, финансово-бюджетных и институциональных основ стратегического планирования в Российской Федерации, включая и реализацию задач государственной политики регионального развития.

Despite of the numerous changes, Russian model of fiscal federalism and its central element — the system of inter-budgetary relations — still needs serious improvement. To a large extent, the demanded changes are dictated by the need to adapt this sphere

of economic relations to the requirements of the strategic planning system. The stability of the financial and budgetary base is one of the main conditions for the effectiveness of strategic planning, especially at the sub-federal (regional and municipal) level of public management. For the most of regions of Russia, the system of inter-budgetary relations is not only an important channel of financial provision for strategic plans, but also a carrier of incentives to increase their own economic and tax potential. At the same time, many proposals to improve inter-budgetary relations, formulated at the initial stages of Russian economic reforms, don't lose their importance and even acquire a new meaning in modern conditions. Into the number of the documents, which has accumulated numerous proposals of this kind, should include the Concept of reforming inter-budgetary relations in the Russian Federation for 1999–2001, approved by the Government of the Russian Federation 20 years ago, in July 1998. This document approximately coincided in time with the Decree of the President of the Russian Federation from June, the 3rd, 1996, №803 “On the basic provisions of regional policy in the Russian Federation” and the adoption in 2001 of the Federal program “Reduction of differences in socio-economic development of regions of the Russian Federation (2002–2010 and till 2015)”. These documents make it possible to draw a number of conclusions and assumptions, which can play a significant role in the formation of economic, financial, budgetary and institutional foundations of strategic planning in the Russian Federation, including the implementation of state policy of regional development.

Ключевые слова: бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, субъекты Федерации, стратегическое планирование, государственная политика регионального развития, межрегиональная дифференциация, политика экономического выравнивания, бюджетное планирование, бюджетное прогнозирование, государственные программы, институты развития, типизация регионов.

Key words: fiscal federalism, inter-budgetary relations, subjects of the Federation, strategic planning, state policy of regional development; interregional differentiation, policy of economic alignment, budget planning, budget forecasting, government programs, development institutions; typification of regions.

Введение

Актуальность темы исследования определяется тем, что трудности реализации системы стратегического планирования в Российской Федерации в настоящее время во многом связаны с отсутствием достаточного согласования между законодательно закрепленными процедурами формирования и реализации стратегических планов и их экономическим, прежде всего финансово-бюджетным, обеспечением. При наличии значительного числа работ, посвященных бюджетному планированию и развитию межбюджетных отношений, целостные представления о путях обеспечения финансово-бюджетных основ стратегического планирования, в том числе реализуемых через систему межбюджетных отношений, пока не сформировались. Формально закон о стратегическом планировании декларирует принцип его ресурсной обеспеченности, указывает на необходимость координации государственного и муниципального стратегического управления с мерами налогово-бюджетной политики. Однако на деле закон оперирует лишь одним стратегическим документом финансово-бюджетного профиля, а именно бюджетными прогнозами на долгосрочный период Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Но этого недостаточно, чтобы на практике осуществить подобную координацию, особенно в субрегиональном звене управления. Не случайно обеспеченность финансово-бюджетными ресурсами остается наименее проработанным блоком нового «транша» стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации, которые представлены на сайте Минэкономразвития РФ [1].

Сказанное диктует целесообразность научно-практических разработок, нацеленных на то, чтобы показать методологические подходы и практические пути адекватного финансово-бюджетного обеспечения основных целей, заложенных в стратегических плановых документах, включая совершенствование механизмов межбюджетных отношений, а также в целом методов бюджетного планирования и прогнозирования. **Цель** данного исследования — акцентировать внимание на том, что для субфедерального звена стратегического планирования решающее значение имеет не расхождение между формальным статусом плана и прогноза. **Задача** состоит в том, чтобы показать, что основным источником проблем для субфедерального звена стратегического планирования остается недостаточная достоверность самого бюджетного прогноза, определяемая высокой степенью зависимости региональных и местных финансов от финансово-бюджетных взаимодействий регионов с федеральным бюджетом, а муниципальных образований — с бюджетами субъектов Федерации.

Научная новизна исследования связана с позиционированием новой роли межбюджетных отношений как инструмента политики регулирования пространственной структуры российской экономики, а также с раскрытием тех требований, которые предъявляются системе межбюджетных отношений в рамках перехода к практике стратегического планирования в стране. Это прозрачность этих отношений, их долговременная планируемость и усиление заложенного в них стимулирующего начала для регионов и муниципалитетов по наращиванию собственного экономического и налогового потенциала. И, наконец, с теоретической и практической точки зрения важно показать, что система межбюджетных отношений, гибко учитывая интересы субфедерального звена управления, должна

одновременно «работать» на достижение приоритетов федеральной политики регионального развития. Такие в настоящее время связаны с последовательным сокращением тех существенных различий, которые характеризуют уровни социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Концепция 1998 г. — важный этап в реформировании межбюджетных отношений в Российской Федерации

Особенность Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации, принятой в 1998 г. [2] (далее — Концепция-1998), состоит в том, что она принималась буквально накануне дефолта того же года; дефолта, который был воспринят многими зарубежными и даже отечественными экспертами как свидетельство полного краха российской экономики. Естественно, что в течение того трехлетнего периода, на который была рассчитана Концепция, приоритеты государственной политики в Российской Федерации в преимущественной мере сместились от частных вопросов совершенствования межбюджетных отношений к более глобальным проблемам общей экономической стабилизации, радикальной санации финансово-бюджетной и денежно-кредитной системы страны в целом и пр. Это в чем-то роднит Концепцию-1998 с теми документами стратегического и иного планирования, которые разрабатываются в настоящее время на фоне затянувшейся стагнации и наличия многих факторов неопределенности для российской экономики и всей системы государственных финансов на будущее.

Тем не менее, несмотря на все трудности, Концепция-1998, в отличие от многих других концептуальных документов периода российских реформ, «прожила» положенные ей 3 года. Лишь в 2001 г. Концепция-1998 была заменена на «Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» [3], которая, несмотря на столь амбициозное название, ничего принципиально нового в это направление реформ не привнесла. Мы не ставим своей целью оценить итоги Концепции-1998 по степени реализации всех ее положений, тем более что ряд из них утратили значение вследствие глубоких изменений в экономико-правовых основах российского федерализма. Например, это касается тезиса об обеспечении соответствия федеральному законодательству соглашений по вопросам межбюджетных отношений, подписанных в рамках договоров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. К настоящему времени весь блок двусторонних договоров и соглашений является аннулированным. Но в целом можно выделить ряд положений Концепции-1998, которые и сегодня, может быть даже по объективным причинам, остаются неосуществленными и должны привлечь к себе внимание как потенциальные ориентиры для документов стратегического планирования.

Прежде всего, хотелось бы отметить, что Концепция-1998 хотя по названию адресуется сфере межбюджетных отношений, затрагивает на деле более широкий круг вопросов российской модели бюджетного федерализма. Это связано с наличием в то время и до настоящего времени нескольких трактовок понятия «межбюджетные отношения». В самом узком смысле таковые ассоциируются с системой межбюджетных трансфертов (дотации, субсидии и субвенции). В несколько более

широкой трактовке сюда интегрируется практика межбюджетного распределения налоговых и неналоговых поступлений. Наконец, самое емкое определение включает в систему межбюджетных отношений такие каналы направления федеральных средств на социально-экономическое развитие регионов, как федеральные государственные программы и инвестиционные проекты.

Можно сказать, что на позиции такой широкой трактовки межбюджетных отношений находилась Концепция-1998, констатируя, что в государственном управлении «отсутствует комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых федеральных программ...». В этом смысле Концепция-1998 проектировала на систему межбюджетных отношений те приоритеты, которые фиксировались в Указе Президента РФ 1996 г. [4]. Указ выделял такую задачу политики регионального развития, как «сокращение чрезмерно глубоких различий в уровне социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы...». Но у этой «медали» есть и оборотная сторона, т. е. признание того, что степень экономической дифференциации регионов в любой стране, тем более в России, не может не быть фактором, определяющим характер действия системы межбюджетных отношений [5].

Логическим продолжением Указа 1996 г. и Концепции-1998 стала Федеральная целевая программа 2001 г. [6], единственная в постсоветской России государственная программа, ориентированная на преодоление экономической дифференциации регионов страны, усиление которой, как было отмечено в данном документе, «затрудняет проведение единой политики социально-экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасность возникновения региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики и ослабления целостности общества и государства». Программа не предполагала принципиальных изменений в сфере межбюджетных отношений в узком понимании, но в более широком контексте указывала на целесообразность объединения многих федеральных целевых программ развития регионов в одну программу. Однако идея централизации средств государственных программ, ориентированных на цели регионального развития, так и осталась нереализованной, а действие самой Программы, рассчитанной до 2015 г., было прекращено в июне 2006 г.

К сожалению, приходится признать, что негативная ситуация относительно системного подхода к проблеме позитивного экономического выравнивания российских регионов сохраняется и сегодня.

Во-первых, даже на уровне государственного руководства нет единой оценки того, происходит ли сглаживание экономической дифференциации регионов России или нет, и, если оно происходит, то каковы его объективные границы. В одних документах указывается, что эта дифференциация нарастает и это якобы создает угрозу экономической безопасности страны; в других указывается, что тенденция выравнивания реально имеет место. Как отмечали исследователи, в одних случаях задача экономического выравнивания регионов по-прежнему определяется как один из приоритетов экономической политики государства, в других эта проблема просто обходится стороной [7]. Нет четкой позиции относительно того, следует ли рассматривать межбю-

джетные отношения как инструмент экономического выравнивания регионов или эту функцию должны реализовать иные инструменты экономической политики государства.

Во-вторых, следует отметить, что к настоящему времени система инструментов государственной политики регионального развития существенно расширилась. Трансфертный механизм межбюджетных отношений уже не выступает в роли преобладающего канала направления федеральных средств на социально-экономическое развитие регионов. Доля межбюджетных трансфертов в расходах федерального бюджета с 2002 по 2017 г. сократилась с 14,3 до 4,8 %. В ВВП страны эта доля сократилась с 2,9 до 0,9 %. Приоритетная роль здесь перешла к иным инструментам: это государственные программы отраслевого и территориального характера, различные федеральные институты развития, инвестиционные проекты, «приоритетные» проекты и пр.

Однако если действующая система распределения трансфертов из федерального бюджета субъектам Федерации, при всех ее недостатках, все же формализована и достаточно прозрачна, то итоговый пространственный «срез» распределения средств регионам через иные каналы федерального финансирования отсутствует. Их итоговое воздействие на пространственную структуру российской экономики не отслеживается и тем более не планируется. В результате такие обстоятельства, как отсутствие практики среднесрочного бюджетного планирования, соответствующего временным горизонтам всех планов стратегического характера, и несогласованность инструментов федеральной политики регионального развития выступают тем мощным «фактором неопределенности», который, по сути, формализует участие регионального звена в стратегировании социально-экономического развития страны.

В качестве возможного ориентира для решения этой задачи следует сослаться на предложение, содержавшееся в государственной программе 2001 г., а именно: рассмотреть возможность объединения многих федеральных целевых программ развития регионов в одну программу с сохранением при этом прежних объемов их финансирования за счет средств федерального бюджета (через Фонд регионального развития) [6]. Программа, что очень важно, предполагала отказ от «веерного» принципа распределения средств федерального бюджета и проведение отбора регионов для оказания им государственной поддержки. Субъектами Федерации, претендующими на такую поддержку, как было отмечено в документе, должны были быть признаны те, в которых темпы, масштаб и длительность спада производства, снижения уровня жизни, нарастания негативных тенденций в сфере занятости, демографического и экологического развития, предоставления социальных услуг ниже общероссийских показателей. В документе также прямо отмечалось, что государственная поддержка осуществляется по критериям снижения различий в социально-экономическом развитии регионов в наименьшие сроки и с наибольшей эффективностью.

К сожалению, этот практически значимый подход, по сути, так и остался нереализованным. Во-первых, в действующих концептуально-стратегических документах идея экономического выравнивания регионов страны если и упоминается вообще, то в самом общем виде, а не как количественно выверенная и целеориентированная основа для выбора наиболее действенного инструментария государственной поддержки регионов, в том числе через систему

межбюджетных отношений. Во-вторых, длительное время не получала развития идея группировки регионов России в зависимости от объема и форм необходимой им государственной поддержки. На данный момент необходимость реализовать такой адресный подход зафиксирована нормативно, в частности в таком документе, как «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [8]. Здесь прямо говорится о необходимости реализовать дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей, однако какие-либо практические подвижки в этом направлении пока не просматриваются.

В этой связи наиболее перспективным направлением совершенствования сферы межбюджетных отношений видится их сегментация, т. е. выстраивание (дифференциация) этих отношений в зависимости от различных типов регионов России, что отвечает уже названному выше принципу селективной, или адресной, политики регионального развития. Иначе говоря, межбюджетные отношения — это та сфера, где полная симметричность, бывшая очевидным достижением бюджетных реформ конца 1990-х — начала 2000-х гг., более не продуктивна и может быть скорректирована без ущерба для формального равноправия субъектов Российской Федерации. Реформирование межбюджетных отношений должно базироваться на принципе типизации регионов как объектов мер пространственного регулирования экономики с разработкой для каждого типа регионов особого «пакета» инструментов государственной региональной политики, включая особую модель трансфертной и налоговой политики, систему государственных программ и инвестиционных проектов, федеральных «институты развития» и пр.

Скорее всего, неправомерно говорить о возможности наличия в стране нескольких моделей бюджетного федерализма [9]. Модель должна быть одна, но она должна быть гибкой, отражающей как общегосударственные приоритеты, так и возможности и интересы отдельных групп регионов страны. Исследования показывают, что осуществить на деле такой дифференцированный подход к поддержке субъектов Федерации можно только на тщательно проработанной методологической базе. Речь идет о методологических посылах, определяющих принципы и критерии типизации регионов, а также то, какие институты и инструменты политики регионального развития (включая механизмы межбюджетных отношений) дадут наибольший социально-экономический эффект применительно к конкретным типам регионов России. Однако таких официальных документов пока не существует, и здесь также открывается большое поле для исследований со стороны ученых-регионалистов и специалистов в области бюджетного процесса.

Нельзя не сделать вывод, что действующая модель межбюджетных отношений устарела принципиально и не отвечает задачам существенной активизации роли регионального звена российской экономики, в том числе как объекта и субъекта в системе стратегического планирования. Эта модель также слабо согласуется с принципами стратегического планирования и программно-целевого построения расходной части бюджетов всех уровней и способна лишь на ограниченный стимулирующий эффект. Принципиально важной задачей становится разработка

и реализация качественно новых подходов к системе межбюджетных отношений в их широком понимании как совокупности различных форм ответственного участия федерального центра в социально-экономическом развитии различных типов регионов России, прежде всего на основе утверждения стратегии «саморазвития» их народно-хозяйственных комплексов.

Межбюджетные отношения:

акцент на стимулирование и стратегирование

В Концепции-1998 наличествовала еще одна важная констатация. В ней указывалось: «Не решены вопросы усиления заинтересованности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов». И по данной позиции можно с полным основанием говорить, что эта задача, как и двадцать лет назад, все еще далека от своего полного решения. Почему это произошло?

Формально идея усиления стимулирующего начала межбюджетных отношений в отношении органов управления регионального и муниципального уровня никогда не вызывала принципиальных возражений. Разногласия раз за разом возникали тогда, когда обсуждался вопрос, что именно следует понимать под стимулирующей функцией межбюджетных отношений и через какие механизмы этих отношений эта функция может практически осуществляться. Есть мнение и даже фактически сложившаяся бюджетная практика, когда эта функция реализуется путем введения в систему распределения федеральных дотаций неких поправочных (стимулирующих) коэффициентов (грантов) для «хорошо работающих» регионов или муниципальных образований. Такой подход по-прежнему составляет основу практики Минфина России. В таком документе, как «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2010 и 2021 годов (проект)», в качестве стимулирующих мер для субъектов Федерации предлагается передача им некоторых видов акцизов, а также «премиальные» гранты за достижение наивысших темпов роста налогового потенциала по 20 млрд руб. ежегодно. Предусматривается также предоставление дотаций в целях стимулирования роста налогового потенциала субъектов Федерации по налогу на прибыль организаций (но при условии пролонгации до 2024 г. решения о централизации в федеральном бюджете доходов от 1 % ставки налога на прибыль организаций) [10].

Логика, казалось бы, довольно проста и убедительна: кто хорошо работает (хотя и с оценкой по довольно произвольно выбранному кругу показателей), тот и достоин получить больше. Однако практика свидетельствует, что всякие премиальные выплаты «сверху» — сомнительный паллиатив усиления стимулирующей функции межбюджетных отношений. Это как раз тот случай, когда стимулирующая функция этих отношений действует слабо, зато возможности субъективного манипулирования объемами средств, направляемых в отдельные регионы (разного рода дотации на дополнительные потребности, на сбалансированность региональных бюджетов и пр.), многократно возрастают.

В таком документе, как «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [8], содержится еще одно важное

предложение по усилению стимулирующей функции межбюджетных отношений — это предложение о частичном зачислении в бюджеты субъектов Федерации и местные бюджеты доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению соответственно в федеральный и региональные бюджеты, которые были дополнительно начислены в результате деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления по наращиванию экономического потенциала территорий. По нашему мнению, реализация этого варианта могла бы дать существенный стимулирующий финансово-бюджетный эффект для регионов и муниципалитетов, однако все упирается в то, как методологически грамотно выделить этот эффект, т. е. выделить дополнительные налоговые поступления в региональные и местные бюджеты, связанные именно с деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления, а не с положительным (или отрицательным!) влиянием всех прочих факторов. Пока ни одной убедительной методики подобного рода расчетов нам найти не удалось.

Одним из наиболее важных аспектов совершенствования бюджетного процесса в России, включая сферу межбюджетных отношений, стал вопрос о нормативной базе бюджетного финансирования. Речь идет прежде всего о социальных нормах и соответствующих им нормативах бюджетных затрат, призванных на деле выявить объективно необходимые для каждого уровня управления объемы бюджетного финансирования и в целом реализовать социальную природу государства. В этом плане Концепция-1998 ставила очень важные задачи. В частности, предполагалось, что в течение 1998–2001 гг. будет осуществлен поэтапный переход к нормативной оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности. Значения бюджетных нормативов должны, как предполагалось, базироваться на минимальных государственных стандартах и социальных нормативах с учетом возможностей консолидированного бюджета Российской Федерации по их финансированию в данном финансовом году. Дифференциация нормативов по регионам должна была бы производиться по единой методике с учетом объективно обусловленных географических, природно-климатических и социально-экономических особенностей.

Однако в итоге судьба нормативного метода в бюджетном планировании оказалась весьма драматичной. Первоначальные оптимистические ожидания в отношении возможности полного перехода бюджетного процесса, включая и межбюджетные отношения, на нормативную основу оказались не вполне оправданными. Первоначально минимальные социальные стандарты в качестве инструмента бюджетной политики и регулирования межбюджетных отношений были закреплены в Бюджетном кодексе РФ. Статья 65 Кодекса предусматривала, что формирование расходов из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации строится на основе расчета минимальной бюджетной обеспеченности с учетом применения минимальных государственных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат по оказанию государственных услуг. Правительству РФ было дано поручение о внесении в Государственную думу законопроекта о минимальных государственных социальных стандартах. В законопроекте были представлены правовые основы,

разработка, утверждение и область применения минимальных государственных социальных стандартов. Другими словами, сами социальные стандарты в законопроекте прописаны не были, а была лишь попытка определить те сферы, в которых они должны утверждаться, а именно: образование, здравоохранение, культура, социальное обслуживание населения, жилищно-коммунальное хозяйство, а также оказание юридической помощи гражданам.

Однако в итоге данный законопроект принят не был, а идее сплошного перехода бюджетного процесса на нормативную базу был откровенно дан задний ход. Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 120 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» внес в бюджетное законодательство страны значительные коррективы, которые коснулись ряда основополагающих категорий бюджетного права. Так, из Бюджетного кодекса РФ были изъяты понятия минимальных государственных социальных стандартов и минимальной бюджетной обеспеченности как основа бюджетного планирования и, в частности, регулирования межбюджетных отношений.

Если до принятия названных изменений правовое регулирование минимальных социальных стандартов хотя бы частично осуществлялось на федеральном уровне, то с 2004 г. в этой сфере произошло разграничение полномочий между уровнями власти, которое привело к разделению минимальных социальных стандартов на федеральные, региональные и муниципальные. В настоящее время в соответствии с действующим законодательством с помощью государственных минимальных социальных стандартов решаются вопросы, относящиеся к полномочиям федеральных органов власти. На основе региональных минимальных социальных стандартов решаются задачи регионального значения, а с помощью муниципальных минимальных социальных стандартов — задачи местного значения. Например, согласно ст. 53 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления имеют право на самостоятельное установление муниципальных минимальных социальных стандартов, а также других нормативов расходов за счет собственных средств местных бюджетов. При этом межбюджетные отношения стали последовательно эволюционировать в сторону формализации данного процесса и отказа от его ориентации на какие-либо бюджетно-расходные обязательства субфедерального звена бюджетной системы [11].

В научной среде длительное время противоборствовали две точки зрения на неудачу с первоначальной версией перехода бюджетного процесса на нормативную основу при полной централизации самого процесса нормотворчества.

В одних случаях акцент делался на техническую нерешаемость задачи установления огромного числа минимальных социальных стандартов и соответствующих им нормативов бюджетных затрат, относящихся к различным сферам социального обслуживания, да еще применительно к условиям отдельных регионов, а часто — и отдельных территорий страны. Как отмечали Е. М. Бухвальд и А. Г. Игудин, «проблема, однако, состоит в том, что в условиях рыночной экономики и присущей ей нестабильности цен, тарифов, а также при их значительной территориальной дифференциации отсутствуют возможности определять такие нормы централизованно на федеральном уровне» [12].

В других случаях причиной подобного отказа виделось прежде всего то, что перевод бюджетного процесса вообще и межбюджетных отношений в частности на нормативную базу (при действительно современном научном обосновании минимальных социальных стандартов) вывел бы необходимые расходы бюджетов всех уровней далеко за пределы реально располагаемых средств, особенно в региональном и местном звене финансово-бюджетной системы [13].

Отсюда фактически складывалась дилемма: или отказ от централизованной системы норм и нормативов, или формализация последних с подгонкой под реально располагаемые объемы бюджетных расходов. Неправильным было бы сказать, что социальных стандартов в России нет совсем. Например, есть минимальный размер оплаты труда, есть прожиточный минимум, есть отдельные нормативы обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры: учреждениями здравоохранения, образования, культуры и т. д. Практика установления региональных социальных стандартов уже существует в ряде регионов России (как правило, финансово наиболее обеспеченных), в частности в Республике Татарстан, Башкортостане, Ямало-Ненецком автономном округе и др. В то же время в депрессивных и экономически отсталых регионах России такая работа практически не ведется, так как выполнение подобных стандартов в полном объеме для них, скорее всего, будет весьма затруднительно. В любом случае все эти стандарты и нормы действуют фрагментарно и существуют вне какой-либо системы, формирующей единое пространство социального развития страны. Однако утверждение такого единого социального пространства, предполагающего наличие системы минимальных государственных социальных стандартов при их реальной бюджетной обеспеченности, становится в настоящее время все более актуальной задачей, не менее значимой, чем преодоление (сокращение) межрегиональных экономических различий по формальным экономическим показателям.

Заключение: результаты и выводы

Результатом проведенного исследования следует считать вывод о том, что переход к системе стратегического планирования на основе «вертикали» документов стратегического характера, построенных на единой методологической основе и имеющих адекватное ресурсное обеспечение, требует большего внимания к согласованию экономических, институциональных и финансово-бюджетных слагаемых такого планирования. Решением этой задачи, как показало исследование, должен быть не только переход к среднесрочному (минимум на 5 лет) бюджетному планированию, но и совершенствование системы межбюджетных отношений на долговременной, стратегической основе. Независимо от той или иной трактовки межбюджетных отношений все их компоненты должны действовать как согласованная система экономических рычагов, нацеленная на достижение приоритетов политики регионального развития, в частности на сокращение межрегиональной дифференциации, на формирование источников и стимулов «саморазвития» российских регионов.

В результате исследования со всей очевидностью просматривается вывод о том, что усиление стимулирующей функции межбюджетных отношений не может основываться на бесконечных «донастройках» формализованных подходов к распределению межбюджетных трансфертов,

с трендом их укрупнения и пр. Не может быть найдено решение этой задачи и за счет поиска «справедливой» формулы распределения трансфертов на цели общего финансового выравнивания, которой, скорее всего, просто не существует. Как мы полагаем, попытки довести действующую модель межбюджетных отношений до степени всеобщей удовлетворенности успеха никогда иметь не будут.

Один из наиболее важных выводов состоит в том, что для достижения системного стимулирующего эффекта при реформировании межбюджетных отношений целесообразно опереться на уже названный выше принцип типизации регионов. На основе подобной типизации в рамках действующей ныне системы финансового выравнивания должны остаться только средне- и высокодотационные регионы страны. Дополнительную поддержку им должны оказать также государственные программы и институты, ориентированные именно на цели территориального развития. Это обеспечит большую устойчивость и стратегическую «предсказуемость» финансово-бюджетной базы для данной группы регионов и даст возможность реального стратегирования ими своего социально-экономического развития. Регионы-доноры и низко дотационные регионы должны формировать эту возможность преимущественно через систему «расщепляемых» налогов, например на основе закрепления за их бюджетами норматива НДС, а также за счет привлечения в данные регионы (на основе софинансирования) средств федеральных отраслевых программ и институтов промышленно-инновационного развития.

Предлагаемые корректировки в сфере межбюджетных отношений должны ориентироваться не на простой «перелив» средств с одного уровня бюджетной системы на другой: эти корректировки должны вести к созданию мощных стимулов для регионов по расширению и более полному использованию их налоговой базы, причем не вообще, а именно на основе перехода к инновационно ориентированному тренду развития их экономики. С этой целью необходимо укрепить и диверсифицировать налоговую базу региональных и местных бюджетов. С учетом приоритетов модернизации экономики России и ее регионов в качестве такого шага можно было бы рекомендовать вернуться к зачислению в бюджеты субъектов Федерации норматива налога на добавленную стоимость (НДС). Такой шаг в отношении перераспределения поступлений по НДС может быть мотивирован тем, что экономика инноваций как раз и ассоциируется с высокой долей добавленной стоимости в ВРП, а фиксированная доля в поступлениях от НДС наилучшим образом будет вознаграждать регионы — инновационные лидеры за данный тренд развития их экономики.

Частью добавленной стоимости выступают также доходы занятой части населения. Инновационной экономике характерен высокий уровень оплаты труда за счет создания высококвалифицированных рабочих мест, что сегодня также выступает одним из приоритетов экономической политики государства. То, что сегодня налог на доходы физических лиц зачисляется только в субфедеральные бюджеты, уже само по себе выступает мощным фактором, стимулирующим на местах создание именно таких рабочих мест. Вместе с тем при сохранении действующей «плоской» шкалы НДФЛ можно было рассмотреть вопрос о введении ограниченной федеральным законом региональной надбавки к этому налоговому инструменту (в пределах 3–5 %) на единую налоговую базу, но с возможностью

межрегиональной дифференциации необлагаемого минимума. Да и в целом, как мы полагаем, было бы продуктивно пойти на расширение зоны «расщепляемых» налогов, т. е. налогов, разделяемых между несколькими уровнями бюджетной системы. Именно такие налоговые инструменты в наибольшей мере отражают солидарную ответственность органов управления разных уровней за высокие показатели роста экономики, за увеличение и эффективное использование ее налогово-бюджетного потенциала.

Важный вывод состоит в том, что в настоящее время есть очевидные основания вернуться и к проблеме укрепления нормативной базы бюджетного процесса, в том числе для регулирования отдельных аспектов межбюджетных отношений, по крайней мере в отношении группы экономически отстающих и бюджетно наименее обеспеченных регионов страны. Работа в этом направлении может логично вписаться в реализацию вновь намеченных Указом Президента РФ [14] приоритетных проектов по таким направлениям, как здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, культура и пр.

На основе обозначенных выше основных результатов исследования был сделан практически значимый вывод о том, что в рамках развития институционального направления стратегического планирования целесообразно вернуться к разработке — но уже на качественно новом уровне — Программы развития бюджетного федерализма для Российской Федерации на перспективу примерно 8—10 лет. Параллельно необходимы изменения и дополнения в бюджетное законодательство и закон о стратегическом планировании. Основными продвижениями в данном направлении должны стать такие новации, как:

— преодоление ситуации, при которой социально-экономическая и финансово-бюджетная составляющие страте-

гического планирования представлены в законодательстве «неравновесно». Такая ситуация не дает ответа на принципиальный вопрос: то ли план должен корректироваться под наличные финансово-бюджетные ресурсы, то ли бюджетное планирование должно быть построено таким образом, чтобы эти ресурсы полностью соответствовали утвержденным целевым значениям стратегических планов на каждом уровне управления;

— переход к системному планированию и прогнозированию межбюджетных отношений в их самом широком понимании. Это означает отказ от некоей самоизолированности в рассмотрении задач совершенствования межбюджетных отношений, согласование этих задач с общим ходом экономических реформ, важность чего подчеркивалась зарубежными экспертами [15]. Прежде всего это касается согласования с основными направлениями развития экономико-правового механизма федеративных отношений в целом и, в частности, с направлениями дальнейшей децентрализации полномочий и обеспечения этих полномочий необходимыми экономическими ресурсами;

— интеграция Программы развития бюджетного федерализма в единую «вертикаль» документов стратегического планирования, а также ее согласование с системой государственных программ как отраслевого, так и территориального характера, в частности с государственной программой «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»;

— определение экономически и социально значимых границ и инструментов использования социальных стандартов и нормативных методов бюджетного планирования при регулировании сферы межбюджетных отношений как на федеральном, так и на внутрирегиональном уровне.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/StrategTerPlanning/komplstplanning/stsubject>
2. О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.1998 № 862. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19712
3. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года: Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042
4. Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 (недействующий).
5. Desai R. M., Freinkman L., Goldberg I. Fiscal federalism in rentier regions: Evidence from Russia // *J. of comparative economics*. 2005. Vol. 33. No. 4. Pp. 814–834.
6. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 года)»: Постановление Правительства РФ от 11.10.2001 № 717. URL: <http://base.garant.ru/183843/>
7. Бухвальд Е. М., Валентик О. Н. Экономическое выравнивание регионов в стратегии пространственного развития для России // *Вестник Владимирского государственного университета*. Серия: Экономические науки. 2018. № 1 (15). С. 118–134. URL: <http://vestnik-es.vlsu.ru/index.php?id=7>
8. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
9. Kinrad K. A. Fiscal federalism and intergenerational redistribution // *Finanzarchiv*. Tubingen. 1995. Bd. 52. H. 2. Pp. 166–181.
10. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2010 и 2021 годов (проект). Документ с сайта Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/ONBNTTP_2019-2021_2.docx
11. Хмельченко Е. Г. Социальные стандарты как инструмент управления развитием социальной сферы // *Вестник университета*. 2015. № 6. С. 88–92.

12. Бухвальд Е. М., Игудин А. Г. Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, на региональном и местном уровне // Федерализм. 2009. № 3(55). С. 93–108.
13. Смагина М. Н., Мукенге Г. Т. Проблемы и перспективы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 2. С. 115–121.
14. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>
15. Federalism and economic reform: Intern. perspectives / Ed. By J. S. Wallack, T. N. Srinivasan. Cambridge: Cambridge university press, 2006. 516 p.

REFERENCES

1. The website of the Ministry of economic development of the Russian Federation. (In Russ.). URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/StrategTerPlanning/komplstplanning/stsubject>
2. On the concept of reforming inter-budgetary relations in the Russian Federation in 1999–2001: The Resolution of the Government of the Russian Federation of 30.06.1998. № 862. (In Russ.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19712
3. On the Program of development of budget federalism in the Russian Federation for the period till 2005: Decree of the RF Government dated 15.08.2001. No. 584. (In Russ.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33042
4. On the main provisions of the regional policy in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation dated 03.06.1996. No. 803 (inactive).
5. Desai R. M., Freinkman L., Goldberg I. Fiscal federalism in rentier regions: Evidence from Russia // J. of comparative economics. 2005. Vol. 33. No. 4. Pp. 814–834.
6. On the Federal target program “The reduction of differences in social and economic development of regions of the Russian Federation (2002–2010 and till 2015)”: The Decree of the RF Government of 11.10.2001 № 717. (In Russ.). URL: <http://base.garant.ru/183843/>
7. Buchwald E. M., Valentine O. N. Economic alignment of the regions in the spatial development strategy for Russia // Bulletin of the Vladimir State University. Series: Economic Sciences (Electronic edition). 2018. No. 1(15). Pp. 118–134. (In Russ.). URL: <http://vestnik-es.vlsu.ru/index.php?id=7>
8. On approval of the state policy of regional development of the Russian Federation for the period up to 2025: The Decree of the President of the Russian Federation of 16.01.2017. No. 13. (In Russ.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/
9. Kinrad K. A. Fiscal federalism and intergenerational redistribution // Finanzarchiv. Tubingen. 1995. Bd. 52. H. 2. Pp. 166–181.
10. The main directions of the budget, tax and customs tariff policy for 2019 and the planning period of 2010 and 2021 (project). Document from the website of the Ministry of Finance of the Russian Federation. (In Russ.). URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/07/main/ONBNTTP_2019-2021_2.docx
11. Khmel'chenko E. G. Social standards as a tool of social development // Bulletin of University. 2015. No.6. Pp. 88–92. (In Russ.).
12. Buchwald E. M., Igudin A. G. The implementation of results-based budgeting at the regional and local level // Federalism. 2009. No.3(55). Pp. 93–108. (In Russ.).
13. Smagina M. N., Mukenge G. T. Problems and prospects of improvement of inter-budgetary relations in the Russian Federation // Social and economic phenomena and processes. 2017. Vol. 12. No.2. Pp. 115–121. (In Russ.).
14. On national goals and strategic objectives of the Russian Federation for the period up to 2024: The Decree of the President of the Russian Federation dated 07.05.2018. No. 204. (In Russ.). URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57425>
15. Wallack J. S., Srinivasan T. N. (eds.). Federalism and economic reform: Intern. perspectives Cambridge: Cambridge university press, 2006. 516 p.

Как цитировать статью: Бухвальд Е. М. 20 лет концепции совершенствования межбюджетных отношений: старые проблемы и новые подходы // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 4 (45). С. 54–61. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.431.

For citation: Bukhval'd E. M. 20 years of the concept of interbudgetary relations' improvement: old problems and new approaches // Business. Education. Law. 2018. No. 4 (45). Pp. 54–61. DOI: 10.25683/VOLBI.2018.45.431.