
ФУНКЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТА РЕГИОНАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

В.В. Левина

Кафедра «Финансы и менеджмент»
Тульский государственный университет
просп. Ленина, 92, Тула, Россия, 300008

В статье рассмотрены основные функции межбюджетного регулирования: выравнивающая, стимулирующая и обеспечивающая. Осуществление финансовой политики на региональном уровне предполагает комплексную реализацию указанных функций. Особый интерес представляет сравнительный анализ реализации данных функций в стабильных экономических условиях и в условиях кризиса, когда актуализируется проблема «мягких бюджетных ограничений».

Ключевые слова: финансовая политика, межбюджетное регулирование, мягкие бюджетные ограничения.

Понятие «бюджетная политика» определяется различными учеными и практиками по-разному. По мнению В.М. Родионовой, под бюджетной политикой понимается «целенаправленная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по разработке и осуществлению мер, направленных на более полное и эффективное использование бюджета в общественном воспроизводстве» [14. С. 69].

Как отмечает Х.М. Богов: «Бюджетная политика — главная составная часть финансовой политики, поскольку она определяет условия и принципы организации финансовых отношений при формировании доходной базы бюджетов, в ходе осуществления бюджетных расходов, при организации межбюджетных отношений» [1. С. 2].

Существенным элементом бюджетной политики является межбюджетное регулирование. Данное понятие не определено в федеральном законодательстве, однако, по нашему мнению, именно оно характеризует организационную составляющую межбюджетных отношений. Поэтому, строго говоря, «межбюджетное регулирование» следовало бы рассматривать как частный случай «межбюджетного управления». Однако термин «межбюджетное управление» не используется в научной и практической литературе.

Д.Ю. Завьялов, характеризуя концепцию межбюджетного регулирования, отмечает, что под ней понимается «общий замысел регулирования финансовых потоков между уровнями бюджетной системы... Основной инструментарий такого регулирования — формы межбюджетных трансфертов» [5. С. 11].

По нашему мнению, межбюджетное регулирование на региональном уровне предполагает формирование системы норм и правил, а также эффективную реализацию взаимодействия между региональными властями и органами местного самоуправления, в рамках которой осуществляется распределение налоговых доходов, расходных полномочий и межбюджетных трансфертов. Отметим, что, несмотря на различия в сущности понятий «межбюджетные отношения»

и «межбюджетное регулирование», основные функции, присущие им, в целом совпадают.

В работах российских ученых обычно рассматриваются функции межбюджетных отношений. Однако в целях настоящего исследования большую роль играют функции межбюджетного регулирования, так как межбюджетное регулирование представляет собой один из элементов бюджетной политики, тогда как межбюджетные отношения являются неотъемлемой частью бюджетной системы государства. Поэтому при организации финансового управления необходимо рассматривать и оптимизировать реализацию функций межбюджетного регулирования.

Традиционно выделяют выравнивающую и стимулирующую функции. Они проявляются как на федеральном, так и на региональном уровнях. Характер и существенность их проявления зависят от модели межбюджетных отношений, предопределяемой государственным устройством страны и рядом других факторов.

В этой связи А.Г. Игудин отмечает, что функциями межбюджетных отношений являются «выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого... уровня, и стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей... а также рационального и эффективного их использования. Обе эти функции подлежат реализации в основном в их сочетании». Также он отмечает, что «из двух основных функций в последние годы... преобладает выравнивающая функция» [6. С. 7]. Отметим, что в 2004—2009 гг. принципиального изменения ситуации не произошло.

Данную точку зрения разделяет С.А. Карчевская, которая отмечает, что «межбюджетные трансферты призваны выполнять две основные функции — выравнивающую и стимулирующую. Первая направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности тех муниципалитетов, где она меньше минимально необходимого уровня, а вторая — на стимулирование увеличения налогового потенциала, повышение эффективности управления муниципальными финансами» [10. С. 7].

По мнению А.Р. Вагаповой, «анализ развития межбюджетных отношений в Российской Федерации представлен... на основе соотношения выравнивающей и стимулирующей их функций» [3. С. 8]. Однако нетрудно заметить, что существуют определенные противоречия при одновременной реализации этих функций. В частности, Ю.А. Масюк и О.И. Михайлова отмечают: «Главная проблема в том, что действующий механизм межбюджетных отношений в части разграничения доходных источников и расходов по вертикали бюджетной системы и межбюджетного регулирования на временной основе сориентирован в основном на реализацию выравнивающей функции в ущерб стимулирующей» [12. С. 9].

Несколько с иных позиций к определению функций межбюджетных трансфертов подходят В.А. Слепов, В.Б. Шуба и В.К. Бурлачков, отмечающие, что «трансферты выполняют три функции. С их помощью одним территориальным образованиям обеспечивается компенсация расходов, от которых получают преимущества другие территориальные образования... Трансферты обеспечивают

выравнивание уровня общественных благ (бюджетных услуг), предоставляемых территориальными властями своим жителям, а также являются следствием сбора основных налогов на федеральном уровне, осуществляемом в целях оптимизации общенациональной налоговой системы» [16. С. 28].

Однако отдельные исследователи определяют другие функции межбюджетного регулирования. Например, по мнению О.Н. Савиной, «Достижение целей межбюджетного регулирования осуществляется через реализацию функций планирования, прогнозирования, организации и координации, контроля и мониторинга» [15. С. 11]. Еще один подход к определению функций межбюджетных отношений предложен О.С. Морозовой, выделяющей компенсационную, интеграционную и стимулирующую функции [13. С. 15].

На наш взгляд, следует придерживаться традиционного подхода к перечню функций межбюджетного регулирования и рассматривать в качестве таковых именно *выравнивающую* и *стимулирующую* функции. Вместе с тем, учитывая активное использование субвенций, наблюдаемое в российских условиях, следует наряду с вышеуказанными также выделить и *обеспечивающую* функцию, поскольку предоставление субвенций не предполагает ни выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, ни их стимулирования.

Перечень функций, присущих межбюджетному регулированию, не зависит от обеспеченности финансовыми ресурсами, стабильности экономики и других внешних факторов. Однако необходимость осуществления каждой из них, степень их реализации, их соотношение и взаимовлияние изменяются в зависимости от внешних условий. Как справедливо отмечают В.А. Слепов, В.Б. Шуба и В.К. Бурлачков, «Изменения в направлениях развития межбюджетных отношений предопределяются не только задачами регионального и местного развития, но в определяющей степени подвержены средне- и долгосрочным циклическим колебаниям, обуславливающим динамику бюджетных поступлений и необходимость поддержки конкретных секторов экономики» [16. С. 27].

Названные функции межбюджетного регулирования присущи управлению как на федеральном, так и на региональном и даже межмуниципальном уровне. В данной работе мы будем рассматривать их реализацию преимущественно на региональном уровне.

Выравнивающая функция ориентирована на сглаживание бюджетных диспропорций, обусловленных целым рядом причин. Как известно, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий подразделяется на горизонтальное и вертикальное. Различаются понятия вертикальной и горизонтальной сбалансированности, которые используются в российской и зарубежной практике бюджетного федерализма.

Традиционно вертикальное выравнивание трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов. Данный принцип предъявляет требования как к вышестоящему уровню власти, так и к региональным и местным властям. В случае если возможности по обеспечению доходной части бюд-

жета (а не фактические бюджетные доходы) на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования предоставления услуг муниципального уровня, то бюджет вышестоящего уровня выделяет дополнительные бюджетные средства. Практика показала, что вертикальное выравнивание не решает всех проблем организации эффективного бюджетного регулирования на региональном уровне, что обусловлено наличием дисбалансов не только между обязательствами местных властей и их доходным потенциалом, но и существенными различиями в бюджетной обеспеченности самих муниципальных образований. Поэтому для реализации эффективного межбюджетного регулирования на региональном уровне используются механизмы горизонтального выравнивания бюджетов муниципальных образований региона.

Горизонтальная несбалансированность обеспеченности муниципальных образований — это разница в возможностях муниципалитетов в предоставлении соответствующих муниципальных услуг. Она появляется в результате различия возможностей по формированию бюджетных доходов и в результате дифференциации стоимости стандартизированных бюджетных услуг.

Анализируя российский опыт реализации выравнивающей функции межбюджетного регулирования, можно отметить, что она осуществляется преимущественно за счет дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов и отдельных видов субсидий, которые предоставляются муниципальным образованиям в целях сглаживания вертикальных диспропорций в бюджетной системе.

Стимулирующая функция межбюджетного регулирования является достаточно значимой, однако в российской практике ей уделялось меньшее внимание, чем выравнивающей функции. Как верно отмечает Е. Бухвальд, «важная задача — активизация стимулирующей функции межбюджетных отношений, борьба с идеологией вспомоществования и иждивенчества. Разногласия здесь возникают по поводу того, что следует понимать под такой функцией и при помощи каких механизмов она должна осуществляться» [2. С. 79].

Реализация стимулирующей функции предопределяет степень заинтересованности местных властей в эффективном финансовом управлении. Для этого могут использоваться отдельные виды как дотаций, так и субсидий. Так, например, субсидии, распределяемые из регионального бюджета на реализацию программ реформирования местных финансов, носят выраженный стимулирующий характер. Однако исследователи неоднозначно подходят к целесообразности использования для стимулирования муниципальных образований и дотаций, и субсидий.

Обеспечивающая функция межбюджетного регулирования состоит в том, чтобы обеспечивать финансирование реализации тех полномочий и вопросов, реализация и решение которых изначально не являлись задачами получателя такого межбюджетного трансферта.

Отметим, что данная функция находится в тесном взаимодействии с выравнивающей и стимулирующей функцией, хотя и предполагает использование только одного специфичного вида межбюджетных трансфертов для ее реализации — субвенций.

В условиях делегирования полномочий обязательным в соответствии с бюджетным законодательством является передача соответствующих объемов финансирования. В такой ситуации получатель (например, муниципальное образование) обязан реализовывать переданные ему полномочия, используя соответствующие дополнительные финансовые ресурсы, объем которых определяется исходя из стоимости соответствующих полномочий. При этом, несмотря на изменения, происходящие в фактическом распределении полномочий и финансовых ресурсов между уровнями власти, не происходит вертикального выравнивания (как, например, при распределении субсидий), поскольку предоставленные средства не могут и не должны использоваться для реализации собственных полномочий (например, вопросов местного значения). Соответственно, при передаче полномочий и полного объема средств для их реализации не изменяется уровень вертикальной сбалансированности бюджетной системы. Таким образом, при использовании субвенций происходит реализация особой функции межбюджетного регулирования.

Следует отметить, что механизмы реализации указанных функций, а также их результативность существенно меняются в зависимости от состояния внешней финансовой среды — как мировой, так и внутригосударственной. Исходя из этого представляется целесообразным рассмотреть особенности реализации функций межбюджетного регулирования на региональном уровне в стабильной экономической ситуации и в условиях кризиса.

В стабильной экономической ситуации реализация обеспечивающей функции иногда становится избыточной, что связано с делегированием значительного количества полномочий и передачей соответствующих средств между уровнями бюджетной системы в качестве субвенций.

С.А. Карчевская отмечает, что в достаточно стабильные для российской экономики 2006—2008 гг. «объем государственных полномочий (в первую очередь региональных), который в настоящее время передается на муниципальный уровень, дает основания оценивать их как избыточные, так как отдельные из них имеют опосредованное отношение к обеспечению жизнедеятельности населения... Если в большинстве регионов передано до 10 полномочий, то в пяти — более 18 полномочий. В двух регионах объем субвенций был выше объема собственных доходов местных бюджетов, в шести — от 40 до 50%. Такая масштабная передача государственных полномочий на муниципальный уровень может привести к тому, что ОМСУ не смогут предоставлять их на качественном уровне» [9. С. 22].

Одним из важных аспектов формирования политики в сфере межбюджетного регулирования является обеспечение сочетания его основных функций, что предполагает использование сбалансированных механизмов и методик распределения межбюджетных трансфертов различных видов.

Проанализируем сочетаемость целей «выравнивание бюджетной обеспеченности» и «стимулирование муниципальных образований». На первый взгляд, они являются взаимоисключающими, так как предполагается одновременная реали-

зация выравнивающей и стимулирующей функций бюджетного регулирования. Достичь этого на практике невозможно, так как поддержка и обеспечение финансовыми ресурсами наиболее «слабых» в финансовом отношении муниципальных образований не может осуществляться одновременно со стимулированием наиболее «сильных».

Две указанные цели противоположны по своей сути и поэтому не могут быть реализованы в рамках одного и того же механизма регулирования.

Однако если эти две цели будут реализовываться с помощью различных механизмов перераспределения бюджетных средств, то они становятся независимыми, а в идеале — взаимодополняющими. Под «идеальной» понимается ситуация, когда использование «выравнивающих» дотаций позволит наиболее «слабым» в финансовом отношении муниципальным образованиям в долгосрочной перспективе достичь увеличения собственных доходов и, соответственно, «перейти» в группу «сильных», которые получают из регионального бюджета средства в качестве стимулирования.

Таким образом, с течением времени возможен постепенный переход от преобладания выравнивающей функции межбюджетного регулирования к преобладанию стимулирующей функции. По мнению А.Г. Игудина, «...когда выравнивающая функция становится резко преобладающей, вступая в противоречие со стимулирующей функцией, в ущерб ей, требуется внесение корректив в действующий механизм межбюджетных отношений» [6. С. 9].

В отличие от ситуации экономической стабильности, в условиях кризиса необходимо постоянно отслеживать сочетание реализации функций межбюджетного регулирования, так как при введении новых механизмов, изменении пропорций распределяемой финансовой помощи возможно неэффективное сочетание основных функций межбюджетного регулирования. Отметим, что такие постоянные изменения в объемах и структуре финансирования в неопределенных условиях являются неизбежными.

Характеризуя причины и последствия неопределенности в бюджетной политике, следует отметить, что существует необходимость постоянных корректировок в распределении бюджетных ассигнований, во всех направлениях расходования средств, которые осуществляются в течение срока исполнения бюджета. Это актуально для современной российской практики и неизбежно при реализации систем межбюджетного регулирования на региональном уровне.

Учитывая циклический характер развития экономики, следует отметить, что функции межбюджетного регулирования могут и должны реализовываться как в условиях кризиса, так и в стабильных условиях, хотя способы их реализации будут несколько отличаться.

Важным в данном контексте представляется общий вывод Н. Кейден, которая, характеризуя составление бюджетов в условиях нестабильности, отмечает: «Порядок бюджетирования в условиях нестабильности и неопределенности не может быть определен без учета общественных целей. До тех пор пока они точно не установлены, правильное распределение государственных ресурсов не будет точно определено бюджетированием» [11. С. 546].

Таким образом, Кейден прямо указывает на то, что определение приоритетов и целей, а соответственно, и функций межбюджетного регулирования не является финансовой задачей и должно осуществляться на основе политических предпосылок, а бюджетные отношения выступают лишь в качестве инструмента для достижения установленных приоритетов.

Думается, что при организации межбюджетного регулирования в нестабильных кризисных условиях следует ориентироваться на установленные приоритеты социально-экономического развития, а также рассматривать и учитывать антикризисный потенциал каждой функции межбюджетного регулирования и оптимизировать их сочетание.

В данном контексте следует отметить концепцию «мягких бюджетных ограничений», разработанную Я. Корнаи [18. Р. 3—30].

Характеризуя сущность данной концепции, Л. Якобсон отмечает: «Первоначально проблема мягких бюджетных ограничений была исследована на примере социалистической экономики... Однако проявления проблемы намного шире, их общие черты можно обозначить следующим образом. «Спонсор», задающий ограничения «реципиенту», при возникновении осложняющих обстоятельств склонен их пересматривать... Формально «реципиент» несет риск неудачи, фактически же ответственность делится между ним и «спонсором»... Размывание ответственности, искажая распределение выгод и издержек, порождает тенденцию к ухудшению их фактического соотношения по сравнению с предполагаемым... Поскольку для бюджетного устройства государства актуально пересечение сфер ответственности властей разных уровней, для него значима проблема МБО (понятие мягких бюджетных ограничений, ныне, пожалуй, чаще всего используется именно в данном контексте)» [17. С. 32].

По мнению Т.В. Грицук, «большая часть недостатков децентрализации и автономии связана с так называемыми «мягкими» бюджетными ограничениями, благодаря которым субнациональные власти могут оказывать давление на федеральный центр с целью покрытия непредвиденных финансовых обязательств или устранения угрозы банкротства» [4. С. 87]. Отметим, что характер бюджетных ограничений непосредственно влияет на реализацию основных функций межбюджетного регулирования, а в условиях кризиса изменение характера этих ограничений достаточно вероятно, а в отдельных случаях и неизбежно.

П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин и С. Четвериков особо подчеркивают, что «при анализе результатов воздействия межбюджетных трансфертов на поведение властей важное значение имеют не только их виды и способы расчета их объемов, но и правила выделения, которые оказывают влияние на поведение получателей финансовых ресурсов, создавая в ряде случаев стимулы для принятия последними неэффективных решений, что может быть интерпретировано как проблема мягких бюджетных ограничений» [8. С. 149].

Несмотря на то что исследование проблемы мягких бюджетных ограничений традиционно выполняется для характеристики взаимодействия федерального центра и субъектов Федерации, можно отметить, что данная проблема не менее ак-

туальна и для взаимоотношений между региональными и местными властями. Характеризуя перспективы ее решения, П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин и С. Четвериков отмечают: «Преодоление мягких бюджетных ограничений возможно только в том случае, когда на основании многолетнего опыта межбюджетных отношений региональные власти будут уверены в том, что ответственность за последствия недобросовестной финансовой политики полностью ложится на тот уровень власти, который принимал решения» [8. С. 181].

По нашему мнению, каждая из функций межбюджетного регулирования имеет определенные ключевые особенности реализации в условиях кризиса и в стабильных условиях, которые схематично отражены в таблице 1.

Таблица 1

Особенности реализации основных функций межбюджетного регулирования на региональном уровне в стабильных и кризисных условиях

Функция	Стабильные условия	Кризисные условия
Выравнивающая	Жесткие бюджетные ограничения	Сочетание жестких и мягких бюджетных ограничений
Стимулирующая	Качественные и количественные показатели	Количественные показатели
Обеспечивающая	Преобладает делегирование полномочий «сверху вниз»	Преобладает делегирование полномочий «снизу вверх»

Реализация выравнивающей функции в стабильных экономических условиях предполагает, что бюджетные доходы перераспределяются преимущественно исходя из возможностей территорий генерировать их, а не из фактического получения бюджетных доходов в отчетном или плановом периодах. Традиционно для уменьшения горизонтальной несбалансированности местных бюджетов используются методики, включающие такие показатели выравнивания, как налоговый потенциал, доходы на душу населения, численность населения, индексы бюджетных расходов. Таким образом, выравнивание в стабильных условиях предполагает преимущественно обеспечение равных возможностей по финансированию бюджетных расходов, исходя из различий в бюджетном потенциале территорий.

В условиях кризиса происходит существенное снижение налоговой базы территорий, имеющих значительный потенциал (это особенно затрагивает «моногорода»). В результате выравнивание в большей степени ориентировано на перераспределение фактических доходов, получаемых бюджетами, а не доходов, исходя из возможностей их получения.

По нашему мнению, это несколько снижает общую эффективность бюджетного выравнивания, так как в нем неизбежно проявляются «дестимулирующие» элементы. При этом особое внимание должно быть уделено механизму отрицательных трансфертов, применяемому в рамках реализации выравнивающей функции, так как его одновременное использование усиливает дестимулирование муниципальных образований, уменьшение заинтересованности в увеличении объема налоговых и неналоговых поступлений, даже тех из них, которые имеют соответствующий потенциал.

Указанная ситуация провоцирует безынициативность местных властей: рациональным становится формирование структуры доходов местных бюджетов,

ориентированной на дальнейшее выравнивание за счет помощи из вышестоящего бюджета.

Также следует отметить и проблемы, связанные с необходимостью увеличения общего объема средств, которые должны быть использованы для выравнивания обеспеченности территорий, проявляющегося в поддержании необходимого минимального уровня финансирования их расходов. Это предполагает обоснование необходимых расходов бюджетов, которые в условиях кризиса, очевидно, будут отличаться от аналогичного показателя в стабильных внешних условиях. При этом возникает необходимость частичного использования «свободного бюджетирования» вместо «бюджетирования с предельной нормой затрат», которое не может решить проблемы возрастающей несбалансированности бюджетов.

Отметим, что в стабильных условиях Бюджетный кодекс Российской Федерации содержал требование, согласно которому объем прочих межбюджетных трансфертов, в том числе и дотаций на обеспечение сбалансированности местных бюджетов, не должен превышать 10% (См.: [19]). Однако сейчас законодательно установлено, что до 1 января 2012 г. ограничение, установленное статьей 139.1 Бюджетного кодекса, может быть превышено на объем дотаций из бюджета субъекта Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов (См.: [20]).

Потребность в межбюджетных трансфертах значительно возрастает на региональном и муниципальном уровнях, что явно проявляется, например, при формировании федерального бюджета на 2010—2012 гг., в котором объем межбюджетных трансфертов возрос по сравнению с 2008 г. в 2,7 раза, в то время как остальные расходы увеличились на 20—30%.

Как справедливо отмечают П. Кадочников, С. Синельников-Мурылев, И. Трунин и С. Четвериков: «В отдельных случаях возможно такое положение, когда в условиях кризиса у получателей межбюджетных трансфертов формируется ожидание, что при наращивании ими расходов, финансируемых за счет накопления задолженности, центральное правительство не допустит значительного роста такой задолженности и выделит дополнительные объемы финансовой помощи региону» [8. С. 158].

Таким образом, несмотря на фактическую неизбежность использования в условиях кризиса хотя бы в отдельных случаях мягких бюджетных ограничений, оно может существенно снизить эффективность бюджетного выравнивания и спровоцировать непредполагаемый рост расходов, а в российских условиях — кредиторской задолженности у получателей, если они считают, что объемы финансовой помощи будут находиться в прямой зависимости от увеличивающейся задолженности или потребности в дополнительных расходах.

Исходя из этого представляется целесообразным вывод о том, что в условиях кризиса целесообразно временное изменение условий выравнивания, однако при этом опасен отказ от формализованных методик распределения трансфертов, а также активное использование в этих методиках показателей фактических расходов бюджетов получателей межбюджетных трансфертов.

Именно на региональном уровне имеется возможность учесть специфику дифференциации снижения бюджетных доходов в условиях кризиса, выделить объективную и субъективную составляющие этого снижения. Поэтому при распределении дотаций на обеспечение сбалансированности следует использовать в качестве целевой функции не обеспечение бюджетного дефицита менее 10% (то есть допустимого Бюджетным кодексом уровня), а устранение объективного и временного снижения бюджетных доходов тех муниципальных образований, которые столкнулись со структурными сдвигами в экономике, провоцирующими текущее уменьшение объема бюджетных доходов в связи с невозможностью переориентации экономического потенциала в краткосрочном периоде.

Применительно к стимулированию муниципальных образований в стабильных и кризисных условиях представляется интересным вывод, сделанный для регионов, являющихся получателями трансфертов, но, безусловно, актуальный и во взаимоотношениях между субъектами федерации и муниципальными образованиями в связи с распределением межбюджетных трансфертов: «При определенных условиях не только вид гранта, но и особенности механизма его выделения могут создать отрицательные фискальные стимулы... то есть вести не к увеличению предложения общественных благ на субнациональном уровне (что в большинстве случаев является целью оказания финансовой помощи), а к сокращению налоговых доходов грантополучателей» [7. С. 103].

В стабильных условиях целесообразно стимулировать муниципальные образования за достижение как количественных, так и качественных показателей, например, за использование среднесрочного бюджетного планирования, разработку стандартов муниципальных услуг, повышение качества программно-целевого планирования и т.п. Стимулирование в результате достижения качественных результатов финансового управления является более затратным для субъекта, осуществляющего стимулирование, так как получатель стимула не обеспечивает увеличения поступления бюджетных средств, а только создает базу для этого в среднесрочной перспективе.

По нашему мнению, в условиях кризиса целесообразно выбирать количественные критерии стимулирования, связанные с увеличением объема доходов местных бюджетов. Именно в этом случае уже в текущем периоде повышается уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования, а следовательно, и увеличиваются доходы консолидированного бюджета субъекта федерации.

Отличительной особенностью реализации обеспечивающей функции в стабильных условиях является своевременная и полная передача субвенций, предполагающая реализацию обеспечения делегированных полномочий. Однако, как справедливо указывает С.А. Карчевская, при этом «фактически отсутствуют конкретные обязанности ОМСУ по реализации полномочий, не определяются конкретные результаты, которые должны быть достигнуты, поэтому оценка эффективности отсутствует» [9. С. 22].

В условиях кризиса реализация обеспечивающей функции может несколько искажаться, что обусловлено дефицитом бюджетных средств и возможным непредставлением субвенций в полном объеме в соответствующие сроки. Такая си-

туация наблюдалась в российской практике в 90-е гг. и получила условное название «нефинансируемых мандатов», когда делегирование полномочий не сопровождалось своевременной и полной передачей необходимого для реализации объема бюджетных средств.

При подобном положении дел, на наш взгляд, делегирование широкого круга вопросов на местный уровень нецелесообразно, так как при обострении дефицита средств безусловно следует учитывать положительное воздействие эффекта масштаба, которое может быть достигнуто при финансировании расходных полномочий из вышестоящего бюджета, за которым они и закреплены.

Экономический кризис также актуализирует проблему нецелевого использования средств и внедрения в практику подхода, при котором получатель трансферта наделяется определенной степенью свободы в использовании целевых трансфертов в связи с острой необходимостью финансирования социальных вопросов (например, погашение задолженности по оплате труда работникам муниципальных бюджетных учреждений и т.п.).

Такой подход, как представляется, фактически выступает в качестве разновидности мягких бюджетных ограничений, так как при этом средства переориентируются с обеспечивающей функции на выравнивающую, то есть изменяются не только «правила игры», но и появляются возможности привлечения дополнительных — незапланированных и не предусмотренных законодательством средств — для финансирования расходов.

Еще одной особенностью функционирования бюджетной системы в условиях кризиса является то обстоятельство, что нижестоящие органы власти при отсутствии необходимого финансирования вынуждены прибегать к делегированию полномочий на вышестоящий уровень, если это допускается организационными особенностями бюджетной системы. Например, сохранение и расширение практики делегирования полномочий поселениями муниципальным районам неизбежно в связи со снижением доходов их бюджетов.

Анализируя подходы к осуществлению региональной бюджетной политики в условиях нынешней нестабильной экономической ситуации, можно сделать следующие выводы.

1. Выравнивающая функция межбюджетного регулирования, безусловно, актуализируется в связи со снижением — причем разным по степени — доходов местных бюджетов. При этом возникает проблема изменения соответствующих условий — «правил игры», что может означать переход к мягким бюджетным ограничениям, а следовательно, провоцировать неэффективное поведение получателей выравнивающих межбюджетных трансфертов.

2. Существует угроза реализации стимулирующей функции по остаточному принципу, а следовательно — недостаточности средств для формирования действенных стимулов. Необходимо также отметить существование угрозы формального подхода к стимулированию муниципальных образований и использование «антистимулов» вместо поощрений.

3. Реализация обеспечивающей функции межбюджетного регулирования в условиях дефицита бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы мо-

жет привести к несвоевременному и/или неполному финансированию делегированных полномочий, а следовательно — к их некачественному исполнению получателем межбюджетных трансфертов.

В целом бюджетная политика региона в условиях финансового кризиса подвержена существенным изменениям. С учетом нарастания объемов межбюджетных трансфертов, распределяемых между муниципальными образованиями, представляется целесообразным уделить особое внимание эффективности реализации функций межбюджетного регулирования на региональном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Богов Х.М.* Развитие межбюджетных отношений и предпосылок экономического роста // *Финансы и кредит.* — 2007. — № 28 (268).
- [2] *Бухвальд Е.* Российский федерализм на критическом рубеже развития // *Вопросы экономики.* — 2008. — № 9.
- [3] *Вагапова А.Р.* Совершенствование межбюджетных отношений в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — М., 2007.
- [4] *Грицук Т.В.* Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. — М., 2004.
- [5] *Завьялов Д.Ю.* Потенциал межбюджетного регулирования как инструмента бюджетной политики // *Финансы.* — 2008. — № 3.
- [6] *Игудин А.Г.* К межбюджетным отношениям в субъектах федерации // *Финансы.* — 2004. — № 7.
- [7] *Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И.* Проблема моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей // *Вопросы экономики.* — 2003. — № 10.
- [8] *Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И., Четвериков С.* Реформа фискального федерализма в России: проблема мягких бюджетных ограничений // *Вопросы экономики.* — 2008. — № 3.
- [9] *Карчевская С.А.* Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе // *Финансы.* — 2009. — № 8.
- [10] *Карчевская С.А.* Реформа местного самоуправления: проблемы и пути решения // *Финансы.* — 2009. — № 1.
- [11] *Кейден Н.* Государственное бюджетирование в неопределенной и нестабильной среде // *Классики теории государственного управления: американская школа.* — М., 2003.
- [12] *Масюк Ю.А., Михайлова О.И.* Проблемы межбюджетных отношений в России // *Материалы X региональной научно-технической конференции «Вузовская наука — Северо-Кавказскому региону».* — Ставрополь, 2006.
- [13] *Морозова О.С.* Межбюджетные отношения как экономическая категория и как инструмент государственного регулирования в условиях неравномерности социально-экономического развития регионов (по материалам Ивановской и Владимирской областей): Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — Иваново, 2007.
- [14] *Родионова В.М.* О бюджетной политике и межбюджетных отношениях в субъектах РФ // *Финансы.* — 2008. — № 7.
- [15] *Савина О.Н.* Межбюджетное регулирование финансовых потоков на региональном уровне: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. — Волгоград, 2008.
- [16] *Слепов В.А., Шуба В.Б., Бурлачков В.К.* Приоритетные направления развития межбюджетных отношений // *Финансы.* — 2009. — № 3.
- [17] *Якобсон Л.* Бюджетная реформа: федерализм или управление по результатам? // *Вопросы экономики.* — 2008. — № 8.

- [18] *Kornnai J.* The Soft Budget Constraint // *Kyklos*. — 1986. — Vol. 39. — № 1.
- [19] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (действующая редакция). URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget>
- [20] Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=95044>

THE FUNCTIONS OF INTER-BUDGET RELATIONSHIPS GOVERNANCE AS A PART OF THE REGIONAL FINANCIAL POLICY

V.V. Levina

The Department of Finance and Management
Tula State University
Lenin ave., 92, Tula, Russia, 300008

The article is devoted to the analysis of the basic functions of the regional inter-budget adjustment. The creation of the regional financial policy is determined by the realization of these functions. The comparative analysis of the realization of these functions in the stability conditions and in the economical crisis is represented the special interest when the problem of the «soft budget constraint» is actualized.

Key words: financial policy, inter-budget adjustment, soft budget constraint.