

---

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**М.Н. Грачев**

Кафедра государственного и муниципального управления  
Российский университет дружбы народов  
*ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198*

**В.В. Левина**

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

Бюджетная политика региона определяет возможности и перспективы его социально-экономического развития. Формирование системы межбюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации во многом обусловлено политическими аспектами. На сегодняшний день особый интерес представляет воздействие политических факторов на развитие системы межбюджетного регулирования, что обусловлено изменениями нормативно-правовой базы, дифференциацией регионов и муниципальных образований по уровню их экономического потенциала.

**Ключевые слова:** бюджетная политика, межбюджетное регулирование, федерализм.

В современных российских условиях со всей очевидностью на первый план выдвигается задача формирования механизма эффективного взаимодействия властных структур федеративного государства, адекватных новым приоритетам и ценностям общественного развития. В этой связи, несомненно, одной из ключевых становится проблема бюджетного федерализма и межбюджетного регулирования, решение которой способствовало бы обеспечению устойчивого социально-экономического развития государства в целом, субъектов федерации и муниципальных образований. Именно необходимость оптимального управления конкретной территорией с учетом интересов граждан, повышение ответственности и обеспечение эффективности исполнения взаимных обязательств со стороны органов власти федерального, регионального и местного уровня в плане оптимального распределения ресурсов и налоговых поступлений, которое бы способствовало преодолению так называемых «конфликтов бюджетов», актуализирует данную проблематику.

Вопросы межбюджетного регулирования, несмотря на свою сложность и многоаспектность, пока еще не стала объектом комплексных междисциплинарных исследований. В последние годы относительно детально изучаются ее экономические и правовые составляющие, тогда как политологическая сторона либо оставалась без должного внимания, либо была представлена на уровне фрагментарного анализа, который, будучи исторически неизбежным этапом осмысления любых протекающих в обществе процессов и явлений, сегодня уже становится серьезным препятствием на пути выявления сущностных характеристик данной проблемы.

Бюджетная политика региона в значительной мере определяет возможности и перспективы его социально-экономического развития. На наш взгляд, она мо-

жет рассматриваться как совокупность подходов и методов по формированию бюджетных доходов и распределению бюджетных средств для решения задач в социальной и экономической сферах, а также межбюджетному регулированию.

Распределение расходных обязательств между бюджетами различных уровней обусловлено как объективными условиями, так и рядом субъективных факторов. Объективно интересы человека в обеспечении среды жизнедеятельности последующих поколений, в национальной безопасности, в научно-техническом развитии страны могут быть реализованы лишь на высшем уровне государственного управления, более конкретные интересы гражданина в образовании, здравоохранении, социальной защите реализуются на региональном уровне, на местном уровне обеспечиваются интересы гражданина в личной безопасности и комфортном проживании [см.: 7. С. 12—13]. Однако выбор приоритетов в экономике и социальной сфере, формирование организационных основ межбюджетного регулирования осуществляется руководством субъекта федерации с учетом сложившейся ситуации и перспектив развития, причем этот выбор во многом обусловлен политическими факторами.

На сегодняшний день особый интерес представляет воздействие политических факторов на развитие системы межбюджетного регулирования, что обусловлено изменениями нормативно-правовой базы, дифференциацией регионов и муниципальных образований по уровню промышленного и финансового потенциала. Значимость воздействия политических факторов на систему межбюджетного регулирования прослеживалась на всех этапах развития современной России.

Особенности бюджетной системы Российской Федерации обусловлены государственной спецификой. Российская Федерация — огромное по площади государство, имеющее неоднородные природно-климатические условия и существенные различия в плотности населения. Это стало одной из основных причин дифференцированного распределения экономического потенциала страны, а следовательно, и различных возможностей территорий в формировании бюджетных доходов. Соответственно, необходимо государственное вмешательство, чтобы сгладить указанные различия. Внутри региона также наблюдаются существенные различия, обусловленные особенностями муниципальных образований: численностью населения, географическим положением, промышленной или сельскохозяйственной ориентацией и др. Кроме того, ряд особенностей имеют муниципальные образования, являющиеся административными центрами региона. Особенности муниципальных образований, сложившиеся в процессе их исторического развития, во многом обуславливают их экономический потенциал. Поэтому на уровне региона тоже существует объективная необходимость воздействия на финансы муниципальных образований, реализуемого через систему межбюджетного регулирования.

Разделение полномочий между органами власти различных уровней в бюджетной сфере осуществляется с учетом норм финансового права на базе финансово-бюджетного федерализма. Реформирование отношений между бюджетами в сфере распределения доходов затрагивает два основных направления: распределение налогов между бюджетами всех уровней и совершенствование механизма

оказания финансовой помощи вышестоящими бюджетами нижестоящим. Но на сегодняшний день не определен оптимальный уровень централизации или децентрализации бюджетной системы, при котором будут учтены интересы всех уровней.

Как показывает статистика, уровень бюджетной децентрализации в развитых странах в среднем значительно выше, чем в развивающихся. Некоторые исследователи делают вывод о преимуществах децентрализации. Однако вопрос о том, является децентрализация причиной или следствием успешного экономического развития, однозначно не решен (подробнее см.: [7. С. 55—92]).

Анализируя бюджетную систему Российской Федерации, можно сделать вывод о том, что до принятия Бюджетного и Налогового кодексов она тяготела к смешанной модели с элементами децентрализованной, а в дальнейшем — с элементами централизованной модели межбюджетных отношений, когда налоговые доходы централизуются на федеральном уровне, а значительную долю доходов региональных и особенно местных бюджетов составляет помощь бюджетов вышестоящих уровней. В своем нынешнем виде проблема взаимоотношений региона и муниципальных образований появилась с момента декларирования территориальной самостоятельности регионов и местного самоуправления. Реформирование межбюджетных отношений и местных финансов началось в 90-е годы и еще не завершено. Оптимальная для России система межбюджетных отношений не сформирована, особенно остро стоят проблемы на уровне взаимоотношений региона и муниципальных образований.

Следует учитывать, что критерием для определения предела централизации доходов вышестоящих уровней бюджетной системы должна быть та граница, за которой выравнивающая функция межбюджетных отношений действует в ущерб их стимулирующей функции, приводя к иждивенческим настроениям на местах. Критерием для определения предела децентрализации при распределении доходов по уровням бюджетной системы является такая граница, за которой инициатива и самостоятельность в наращивании налогового потенциала на местах подменяется усилением сепаратизма, ведет к нарушению единого экономического пространства и не отвечает как общегосударственным, так региональным и местным интересам [5. С. 24—25].

Бюджет муниципального образования является основным финансовым инструментом, который используется местными властями для решения возложенных на них задач. Большинство расходов бюджета муниципального образования отличает их социальная направленность. Однако средств для финансирования образования, здравоохранения и других социально значимых статей расходов в большинстве муниципальных образований явно недостаточно.

Распределение межбюджетных трансфертов в регионе происходит в соответствии с требованиями законодательства федерального и регионального уровня и предполагает объективную оценку социально-экономического потенциала территорий, а также стоимости бюджетных услуг, предоставляемых на местном уровне муниципалитетами региона. Однако процесс межбюджетного регулирования не может рассматриваться изолированно от политической ситуации в конкретном

регионе. Повышение степени объективности методик, в соответствии с которыми происходит распределение межбюджетных трансфертов, традиционно оценивается как положительная тенденция, отражающая повышение эффективности системы межбюджетных отношений в регионе. Политические факторы, воздействующие на формирование и развитие системы межбюджетных трансфертов, являются субъективными, но их воздействие проявляется на всех этапах функционирования системы межбюджетных отношений. Так, например, предоставление бюджетных ссуд муниципальным образованиям из регионального бюджета в конце 90-х гг. являлось ярким проявлением негативного воздействия политических факторов на процесс бюджетного регулирования. На сегодняшний день распределение дотаций, субвенций и субсидий достаточно жестко регламентировано нормативно-правовыми актами различных уровней. Методики распределения трансфертов утверждены в рамках законодательных актов субъектов федерации о регулировании межбюджетных отношений [3]. В отношении межбюджетных трансфертов различных видов логика подходов к распределению трансфертов различна. Субвенции распределяются между муниципалитетами в соответствии с объемами полномочий, финансирование которых передано муниципалитетам. Дотации предполагают оценку налогового потенциала, индекса бюджетных расходов и численности населения муниципальных образований различных типов. Распределение субсидий предполагает оценку множества факторов, например, уровня софинансирования расходов, приоритетов развития субъекта федерации. Выбор приоритетов развития является безусловно *политическим* решением и не может основываться только на оценке экономической эффективности реализации тех или иных проектов и программ. Вопрос передачи полномочий, а следовательно, и их финансирования также предполагает принятие решения, учитывающего комплекс экономических и политических факторов. Причем на практике политические факторы часто доминируют над социально-экономическими, так как с экономической точки зрения не всегда имеется однозначное определение предпочтительности финансирования за счет бюджетов различных уровней (бюджеты муниципальных районов и поселений). При распределении дотаций влияние политических факторов проявляется при выборе уровня, до которого будут «дотягиваться» дотационные муниципалитеты.

Еще одним значимым вопросом, решение которого обусловлено преимущественно политическим воздействием, является использование регионом механизма «отрицательных трансфертов», то есть средств, передаваемых из бюджетов нижестоящего уровня «наверх», что допускается Бюджетным кодексом Российской Федерации, но не является обязательным [1. Ст. 142.2]. Однозначных выводов об экономической эффективности «отрицательных трансфертов» не существует: с одной стороны, их использование предполагает дестимулирование муниципалитетов, получающих значительно большие объемы бюджетных доходов в расчете на одного жителя, с другой — позволяет перераспределить трансферты в бюджетной системе региона таким образом, чтобы обеспечить выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов, являющихся остро дотационными в силу объективных причин.

Политическими являются не только конкретные решения в сфере распределения трансфертов, но и стратегический выбор целей бюджетного регулирования и ранжирование этих целей по значимости. Перечень целей межбюджетного регулирования является традиционным: выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, их финансовое стимулирование к повышению уровня доходов (налоговых и неналоговых) и обеспечение финансирования переданных полномочий. Однако степень реализации этих целей, приоритетность одних и второстепенность других являются результатом политических решений региональных властей.

Несмотря на ужесточение бюджетного законодательства в сфере регулирования взаимоотношений региональных и муниципальных властей, на уровне субъекта федерации остаются полномочия по формированию в рамках федерального законодательства такой системы межбюджетных отношений, которая позволит более полно учесть специфику региона и приоритеты его стратегического развития. От того, насколько полно используются эти возможности по формированию и развитию системы межбюджетных отношений в регионе, в конечном счете и зависит эффективность процесса межбюджетного регулирования. Например, отсутствие стимулирующих механизмов в системе межбюджетных трансфертов региона может быть обусловлено ориентированностью региональных властей на усреднение уровня развития муниципальных образований, решение первоочередных задач по выживанию «проблемных» территорий.

Оценивая соотношение экономических и политических факторов, необходимо учитывать, что степень их взаимного влияния весьма существенна. Например, выбор приоритетов развития региона определяет дальнейшие методики распределения средств фондов софинансирования расходов между муниципальными образованиями. С другой стороны, сложившаяся практика формирования муниципальных бюджетов и различия в уровне налогового потенциала территорий являются «ограничителями» в возможном «политически целесообразном» распределении межбюджетных потоков. Следовательно, воздействие политических факторов на процесс межбюджетного регулирования в регионе является источником появления не только дополнительных возможностей, но и угроз в плане обеспечения сбалансированного финансирования развития территорий.

Возможности, связанные с влиянием политических факторов, обусловлены тем, что такое воздействие предполагает распределение межбюджетных трансфертов с учетом приоритетов регионального развития. Это, в свою очередь, позволит эффективно дополнять ресурсы местных бюджетов средствами субъекта федерации именно в тех направлениях, которые выбраны в качестве приоритетов регионального развития. Как отмечают В.А. Слепов, В.Б. Шуба и В.К. Бурлачков: «К формированию приоритетных направлений развития межбюджетных отношений (МБО) возможны три методологических подхода: функциональный, оптимизационный и динамический. Первый состоит в выявлении направлений совершенствования МБО на основе функций, выполняемых конкретными уровнями бюджетной системы. В рамках второго подхода определяется оптимизация бюджетных доходов и расходов при существующем разграничении доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы. Третий подход состоит в учете особенностей макроэкономической ситуации при определении приоритетов в сфе-

ре МБОУ» [6. С. 25]. Кроме того, на наш взгляд, возникают определенные перспективы совершенствования межбюджетного регулирования в контексте достижения эффективного согласования интересов региональных властей и органов местного самоуправления [4. С. 24—27].

Угрозы сбалансированному развитию территорий связаны с тем, что региональные власти под воздействием политических факторов могут стремиться к сохранению высокого уровня финансовой зависимости муниципальных образований от субъекта федерации, создавать такие налоговые и бюджетные «правила игры», когда даже относительно стабильные с точки зрения развития экономики муниципальные образования остаются дотационными. Такая ситуация возникает в результате рассмотрения межбюджетных трансфертов в качестве инструмента политического воздействия, а в крайних случаях — и административного давления. В современной России, к сожалению, имеется такой негативный опыт, связанный, в частности, с конфликтами между региональными властями и органами местного самоуправления муниципальных образований, являющихся административными центрами субъектов федерации. На сегодняшний день подобное явное или скрытое политическое противостояние, наблюдавшееся в 90-е годы, в большинстве субъектов федерации преодолено, однако распределение средств между бюджетами остается проблематичным: с одной стороны, возможно выделение дополнительных средств из регионального бюджета в адрес города, являющегося административным центром субъекта федерации, с другой — напротив, использование «отрицательных трансфертов», предполагающих изъятие части средств у таких муниципальных образований в целях дальнейшего перераспределения на региональном уровне. Практика показывает, что традиционным становится именно использование «отрицательных трансфертов», основными плательщиками которых являются административные центры субъектов федерации, хотя в данном случае целесообразна финансовая поддержка в виде дополнительных налоговых отчислений в адрес муниципалитета, вносящего основной вклад в консолидированный бюджет региона. Принятие подобных решений, несомненно, является проявлением воздействия политических факторов на процесс межбюджетного регулирования.

Итак, значимость межбюджетного регулирования для муниципальных образований очевидна. Практика показывает, что уровень трансфертов в общем объеме бюджетных доходов местных бюджетов сохраняется на стабильно высоком уровне. Несмотря на использование объектных методик распределения межбюджетных трансфертов, выбор этих методик и подходов, а также определение целей и задач межбюджетного регулирования на уровне субъекта федерации связаны со значительным воздействием политических факторов. Данное обстоятельство нужно учитывать для совершенствования нормативно-правового регулирования и практики распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне.

Таким образом, политическими являются не только конкретные решения в сфере распределения трансфертов, но и стратегический выбор целей бюджетного регулирования на уровне региона.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бюджетный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий коллектива ученых Центра исследования финансовых проблем Финансовой академии при Правительстве РФ / Под общ. ред. В.М. Родионовой. — М.: Российская газета, 2008.
- [2] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Текущая редакция на 01.01.2009) // <http://ntc.duma.gov.ru>
- [3] Закон Тульской области от 11 ноября 2005 г. № 639-ЗТО «О межбюджетных отношениях между органами государственной власти Тульской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Тульской области» // <http://www.tulaoblduma.ru/resolution>
- [4] *Левина В.В.* Развитие межбюджетных трансфертов в регионе // *Финансы*. — 2008. — № 6.
- [5] *Придачук М.П.* Становление и развитие бюджетного федерализма в России // *Финансы*. — 2003. — № 1.
- [6] *Слепов В.А., Шуба В.Б., Бурлачков В.К.* Приоритетные направления развития межбюджетных отношений // *Финансы*. — 2009. — № 3.
- [7] *Шуба В.Б.* Формирование и развитие межбюджетных отношений. — М.: Экономика, 2004.

## THE POLITICAL FACTORS OF THE INTER-BUDGET ADJUSTMENT ON THE LEVEL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

**M.N. Grachev**

The Department of Government and Municipal Management  
Peoples' Friendship University of Russia  
*Miklukho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198*

**V.V. Levina**

The Department «Finance and Management»  
Tula State University  
*Lenin av., 92, Tula, Russia, 300008*

The budgetary policy specifies the possibilities and prospects of the social sphere and economics of the region. The creation of the regional inter-budget relationships in Russia is determined by the political aspects. Today the influence of the political factors on the development of the inter-budget adjustment system represents the special interest, because the laws are transformed and the regions and municipalities are highly determined by the level of their economical conditions.

**Key words:** budgetary policy, inter-budget adjustment, federalism.