

## К вопросу о функциях межбюджетного регулирования с позиции экономического развития территорий

Р. Р. Рамазанов, Г. Р. Ислакаева\*

*Башкирский государственный университет*

*Россия, Республика Башкортостан, 450076 г. Уфа, улица Заки Валиди, 32.*

*\*Email: islakaeva@list.ru*

Рассмотрены основные функции межбюджетного регулирования: выравнивающая и стимулирующая. Проведен сравнительный анализ реализации этих функций на примере России и Китая. Выяснилось, что российский подход межбюджетного регулирования в большей степени ориентирован на реализацию функции выравнивания, нежели стимулирования, по сравнению с китайским подходом.

**Ключевые слова:** межбюджетное регулирование, межбюджетные отношения, регион, муниципальные образования, финансовая помощь, перераспределение финансовых ресурсов.

Межбюджетное регулирование является одним из элементов бюджетной политики, которое предопределяется задачами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти. Повышение доходной части бюджетов всех уровней является насущной задачей для любой страны. Особенно вопросы межбюджетного регулирования актуальны для федеративных государств, у которых регионы развиваются неравномерно. Причем, причины неравномерности могут быть объективными и субъективными. Объективные причины (неоднородность страны в национальном, конфессиональном составе населения, различие в климатических условиях, в плотности населения) могут быть принципиально не устранимыми, или, крайне сложно устранимыми, в результате они приводят к обоснованной неравномерности или к асимметричному развитию регионов. Субъективные причины определяются созданными институциональными условиями на том или ином уровне власти [1].

В силу того, что регионы развиваются неравномерно, поэтому не у всех регионов, собираемые ими доходы достаточны для покрытия их расходных обязательств по обеспечению своих граждан неким набором социальных услуг. Отчасти, данная проблема решается через выравнивающую функцию межбюджетного регулирования в рамках межбюджетных отношений (МБО). МБО представляют собой отношения между бюджетами разного территориального уровня по поводу зачисления налогов по тем или иным налоговым ставкам, распределению финансовой помощи нижестоящим бюджетным уровням, формированию налоговой базы и др.

Суть выравнивающей функции в том, что она направлена на сглаживание бюджетных диспропорций (в доходной части бюджета), обусловленных, как было уже сказано выше, объективными и субъективными причинами. Между тем, различают выравнивание горизонтальное и вертикальное [2]. Вертикальное выравнивание применяется для обеспечения достаточности доходной части нижестоящего бюджета в покрытии расходов. Горизонтальное выравнивание применяется в случае, если доходы нижестоящего бюджетного уровня недостаточны для покрытия его расходных обязательств, то ему из вышестоящего бюджетного уровня выделяются бюджетные средства (оказывают безвозмездную финансовую помощь) через централизованные фонды, формируемые, по сути своей, практически из доходов «богатых» территориальных образований (например, субъектов федерации). Таким образом, происходит межтерриториальное перераспределение финансовых ресурсов. Именно через горизонтальное выравнивание обеспечивается «единообразное» решение социальных вопросов на территории страны. Иными словами, через горизонтальное выравнивание обеспечивается выравнивание доходов бюджетов одного уровня для реализации полномочий органами власти, делегированных вышестоящими органами власти, по обеспечению граждан определенным набором социальных услуг.

Российский опыт реализации выравнивающей функции свидетельствует, что она реализуется через дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности – один из видов безвозмездной финансовой помощи из централизованных фондов, которые, как уже было сказано, формируются из средств «богатых» регионов (регионов-доноров). Выравнивающая функция имеет большое значение в межбюджетных отношениях РФ: 71 субъект РФ (регионы-реципиенты) из 85 получают дотации на выравнивание (в 2016 г.) [3]. Считается, что горизонтальное выравнивание через перераспределение финансовых ресурсов, приводит к дестимулирующему эффекту для всех регионов. Ведь «отбираемые» средства у регионов-доноров могли бы быть потрачены в интересах местного населения или на свои инвестиционные нужды, а регионы-реципиенты дестимулированы развивать собственную экономику в ожидании стабильной помощи [4]. Поэтому важно в рамках межбюджетного регулирования обеспечить выполнение стимулирующей функции. Реализация стимулирующей функции проявляется в создании стимулов для органов власти в пополнении доходной части бюджета и в эффективном использовании бюджетных средств. Очевидно, возникает вопрос, возможно ли одновременно сочетать выравнивающую и стимулирующую функции?

Для ответа на данный вопрос, обратимся к мнениям исследователей в области бюджетной политики и межбюджетных отношений. Как отмечается в работах И. У. Зулькарная, сочетание межрегионального перераспределения и стимулирование регионов возможно, но при использовании жестких бюджетных ограничений (стимулов) [1] в рамках одноканальной бюджетной системы [4–6]. Говоря о бюджетных ограничениях, речь идет о механизме горизонтального выравнивания. На этот счет миро-

вая практика свидетельствует о двух принципиально отличающиеся друг от друга подходы: мягкие и жесткие бюджетные ограничения.

Суть жестких бюджетных ограничений применительно к МБО в части перераспределения бюджетных средств заключается в том, что распределение финансовой помощи из вышестоящего бюджетного уровня нижестоящему осуществляется на основе формализованного подхода, когда объем финансовой помощи определяется на основе объективных показателей, и условия ее распределения не поддаются изменению на долговременной основе.

В противовес жестким бюджетным ограничениям существуют мягкие бюджетные ограничения, при которых распределение финансовой помощи осуществляется на субъективной основе, т.е. ее размер определяется путем согласования и переговоров. Именно мягкий характер бюджетных ограничений был характерен для советской модели бюджетной системы и для 90-х гг. 20 века. Когда размер финансовой помощи из федерального бюджета регионам зависел от степени лоббирования руководителей регионов. Некоторые исследователи бюджетную систему РФ середины 1990-х гг. называют – «переговорный федерализм» [1].

Российская система межбюджетных отношений, построенная на мягких бюджетных ограничениях, не претерпевала изменений достаточно долгое время, практически до 2000-х гг., что на фоне проходящих экономических реформ с начала 1990-х гг., связанные с переходом к рыночной экономике, не создавало для регионов стимулов наращивать доходную базу. Подобный подход МБО подвергся критике зарубежных консультантов в Министерстве финансов РФ в 1997–1999 годы, поэтому взамен ими был предложен переход к жестким бюджетным ограничениям.

Таким образом, только с 2000-х годов в России в системе МБО начал реализовываться подход, в основе своей имеющий жесткий характер бюджетных ограничений. Но это было только на уровне федеральный центр-регионы, на нижестоящих бюджетных уровнях (регион-муниципалитеты) продолжали действовать мягкие бюджетные ограничения. Лишь с 2006 г. в РФ был осуществлен переход к формализованным межбюджетным отношениям на уровне регион-муниципальные районы. Однако немногие регионы оказались готовыми перейти к подобному роду МБО с 2006 г., большинство переходили в течение установленного 3-х летнего переходного периода.

Отметим, что переход к жестким бюджетным ограничениям в РФ сопровождался на фоне усиления централизации доходов на федеральном уровне, что позволило перераспределять значительные объемы финансовых ресурсов между регионами. О высокой степени централизованности доходов на федеральном уровне свидетельствует то, что 65% доходов, собранных в регионах, уходят в федеральный центр (зачисляются в федеральный бюджет) [7]. Как отмечает Левина В. В., в российской практике существующая модель распределения финансовых ресурсов между федеральным центром,

регионами и муниципальными образованиями не позволяет иметь достаточных средств (налоговых и неналоговых доходов) для территориального развития, и в большей степени это проявляется на местном уровне [8]. Сложившейся в России подход выстраивания МБО, с одной стороны, обеспечивает объективность распределения средств и определенную финансовую стабильность для страны в целом, но, с другой стороны, при унифицированном подходе ко всем территориальным образованиям и неудачной методологии распределения финансовой помощи, такой подход не может достаточно стимулировать регионы, муниципальные образования для повышения ими налогооблагаемой базы [1].

Между тем опыт Китая демонстрирует использование разнообразных бюджетных стимулов органам власти на фоне жестких бюджетных ограничений для всех уровней бюджетной системы, позволило субнациональным правительствам (провинциям) развиваться соревновательно, неравномерно и заметных межбюджетных перераспределений [6]. Подробнее обратимся к опыту Китая.

Китай, так же как и Россия, проводил бюджетные реформы. Китайская бюджетная система была построена по образу и подобию советской системы. Также как и Россия, Китай проводил реформы бюджетной системы в свете экономических реформ. Однако если в Китае экономические реформы и реформы в бюджетной системе проводились одновременно, то в РФ, как было отмечено выше, эти реформы проводились с большим временным разрывом, практически в 10 лет.

Китайские реформы были направлены на внедрение жестких бюджетных ограничений для увеличения налогооблагаемой базы территорий. Основным фактором стимулирования экономического развития в системе бюджетных отношений явился институт заключения «фискальных контрактов». Эти фискальные контракты по сути своей означали переход к одноканальной бюджетной системе, что предусматривало заключение соглашений, в которых устанавливались правила разделения доходов между центром и субнациональными правительствами о пополнении бюджетов. Субнациональные правительства получили возможность самостоятельно выстраивать МБО с нижестоящими уровнями. Примечательно, что фискальные соглашения составлялись индивидуально с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы и не менялись в течение нескольких лет, что, очевидно, создавало стабильность в прогнозировании ожидаемых доходов у территорий.

Переход к одноканальной бюджетной системе проходил эволюционным путем, от простых к сложным моделям МБО. Вначале было разделение доходов и расходов, затем разделение налогов, на последнем этапе реформ – государственное финансовое обеспечение. Именно поэтапное реформирование обеспечило эволюционное изменение МБО в Китае. Заметим, что попытки идти по китайскому пути построения межбюджетных отношений Центра с регионами (построения одноканальной бюджетной

системы) были предприняты двумя регионами – Республиками Башкортостан и Татарстан (1992–1999 гг.). Однако через некоторое время они сошли на нет [5].

Очевидно, что межбюджетные отношения, построенные по унифицированной модели и ориентированные на межрегиональное перераспределение финансовых ресурсов для выравнивания возможностей регионов, при жестких бюджетных ограничениях, обеспечивают большую финансовую стабильность для страны в целом, но не создают стимулы для повышения налогооблагаемой базы региональными и местными органами власти по сравнению с китайской одноканальной моделью бюджетной системы, которая способствовала бурному экономическому росту Китая, как отмечают исследователи [10]. Таким образом, изучение основных функций межбюджетного регулирования на примере России и Китая позволяет сделать вывод, что российский подход выравнивания межбюджетных отношений в большей степени ориентирован на реализацию функции выравнивания, нежели стимулирования, по сравнению с китайским подходом.

*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №16-06-00532а.*

## Литература

1. Бугера М. Е., Зулькарнаев И. У. Асимметрия Российской Федерации и совершенствование федеративной и региональной политики // Экономика и управление. 2000. №6. С. 9
2. Зулькарнаев И. У. Государство как фирма по предоставлению общественных услуг // Общество и экономика. 2006. №5. С. 74–115.
3. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (режим доступа: 25.12.2017)
4. Зулькарнаев И. У. Бюджетные стимулы социально-экономического развития регионов // Вестник УГУЭС. Наука. Образование. Экономика. Серия: Экономика. 2013. №4(6). С. 80–85.
5. Зулькарнаев И. Одноканальная бюджетная система в экономических реформах Китая 1979–1993 гг.: уроки для России // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2016. №6(134). С. 101–106.
6. Зулькарнаев И. У. Стимулы экономического развития, создаваемые бюджетной системой Китая для всех уровней государственного и местного управления // Вестник УГНТУ. Наука. Образование. Экономика. Серия: Экономика. 2016. №4(18). С. 16–21.
7. Матвиенко М. Нужно больше доходов оставлять в субъектах федерации. <https://www.business-gazeta.ru/article/314269>
8. Левина В. В. Использование финансовых инструментов регулирования регионального развития: проблемы и перспективы // Управленец. 2017. №3(67). С. 18–24.

Статья рекомендована к печати лабораторией исследований социально-экономических проблем регионов Башкирского Государственного университета  
(д-р. экон. наук, доц. И. У. Зулькарнай)

## **About the question of functions of inter-government fiscal regulation from the position of economic development of territories**

R. R. Ramazanov, G. R. Islakaeva\*

*Bashkir State University*

*32 Zaki Validi Street, 450074 Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia.*

*\*Email: [islakaeva@list.ru](mailto:islakaeva@list.ru)*

The main functions of inter-government fiscal regulation are considered: leveling and stimulating. A comparative analysis of the implementation of these functions is carried out on the example of Russia and China. It turned out that the Russian approach to build inter-government fiscal relations is more focused on the implementation of the equalization function than incentive, in comparison with the Chinese approach.

**Keywords:** inter-government fiscal regulation, inter-government fiscal relations, region, municipalities, financial assistance, redistribution of financial resources.