

Перспективы развития современной финансовой системы

Механизмы усовершенствования организации системы межбюджетных отношений в Российской Федерации с учетом международного опыта

Царук Анастасия Дмитриевна

Финансовый университет, Москва, Россия

E-mail: n.car@list.ru

Межбюджетные трансферты выполняют очень важную роль для бюджетного процесса и экономики страны в целом. Наиболее значимый аспект межбюджетных трансфертов заключается не в том, кто передает их или кому они поступают, а в их воздействии на достижение стратегических и долгосрочных целей государственной политики. Межбюджетные трансферты также позволяют финансировать государственные расходы, создают стимулы и механизмы, повышающие уровень подотчетности, которые в свою очередь оказывают положительное влияние на состояние финансового менеджмента, эффективность и справедливость предоставления государственных услуг, а также на общий уровень подотчетности государства перед гражданами.

Для обеспечения сбалансированности бюджетов разных уровней многими государствами используется такой механизм, как межбюджетные трансферты. Для Российской Федерации представляет собой особый интерес для изучения то, каким образом они организуют процесс предоставления и использования межбюджетных трансфертов. Таким образом можно понять, что представляется возможным внедрить в практику в Российской Федерации, а также выявить ошибки и проблемы, которые не следует повторять. Вместе с тем, опыт других стран в преодолении таких проблем позволит улучшить организацию межбюджетных трансфертов в России.

В рамках данной работы следует рассмотреть международный опыт использования межбюджетных трансфертов таких стран, как США, Франция, Германия, Великобритания и Канада. Важно упомянуть, что зарубежные страны используют немного отличающуюся терминологию и классификацию механизмов межбюджетных трансфертов, однако принципы таких механизмов остаются едиными во всех странах.

В США бюджетный процесс - это система принятия политических решений. Несмотря на то, что руководство США публикует большинство нормативных актов и законов, связанных с бюджетным процессом, в открытых источниках, некоторые критики такого процесса отмечают чрезмерную бюрократичность и отсутствие четких норм в бюджетном процессе. Также, особенностью бюджетирования в США является, давно и вполне успешно действующая система бюджетирования, ориентированного на результат.

Одной из особенностей системы межбюджетных трансфертов в США является высокая степень прозрачности бюджетной системы. В США существуют следующие виды межбюджетных трансфертов:

1. Категориальные гранты - это средства на определенные расходные программы правительства - реципиента финансовой помощи. Такие трансферты оказывают стимулирующее воздействие на нижестоящие уровни власти по выполнению проектов и расходных программ, в которых заинтересованы федеральные власти и которые преследуют общенациональные цели.

2. Условные блочные гранты - средства, которые предоставляются в рамках поддержки одной определенной отрасли, например, социальное обеспечение или жилищное строительство. При выделении блочных грантов не предъявляются требования к совместному финансированию. Такой вид трансфертов допускает больше свободы получателей в выборе направлений расходования средств, чем категориальные гранты. В настоящее время

в США наблюдается тенденция перехода к блочным грантам.

Также важно упомянуть, что в более низких американских бюджетах может получить целевую и нецелевую финансовую помощь. Главный тип такой финансовой помощи - программа бюджетного уравнивания дохода, основанного на распределении трансфертов, вычисленных в соответствии с установленной законом формулой, которая принимает во внимание потребности расходов и бюджетную обеспеченность.

Во Франции местные бюджеты получают трансферты из бюджета центрального правительства в основном в форме блочных грантов. Трансферты общего характера являются основной субсидией общего характера для местных органов (здесь присутствуют 2 компоненты: фиксированная субсидия и субсидия на развитие). Фиксированная субсидия предоставляется в соответствии с общим объемом субсидий, предоставленных местному органу и зависит от значимости каждого муниципалитета и количества его жителей. Главной задачей фиксированных субсидий является обеспечение финансовой стабильности муниципалитетов. Объем субсидий на развитие составляют оставшиеся 10% трансфертов общего характера.

Таким образом, в системе организации межбюджетных трансфертов во Франции основная особенность заключается в обеспечении финансовой стабильности территорий и стимулирование их развития.

В Германии существуют 3 уровня бюджетной системы: федеральный уровень, 16 земель, около 15 тыс. общин. Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин, которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия или выравнивания возможных экономических различий или для оказания помощи в экономическом развитии. Некоторые субсидии (как и в США) являются целевыми, другие - нецелевыми. Такая схема организации межбюджетных трансфертов нацелена на то, чтобы уменьшить неравенство как между разными землями, так и в пределах одной земли.

Также в Германии применяется горизонтальное бюджетное выравнивание между землями с целью обеспечения на всей территории страны единого уровня предоставления общественных услуг.

Стоит отметить, что основными особенностями организации межбюджетных трансфертов в Германии являются следующие:

- 1) четкое законодательное определение всех видов и источников налоговых доходов, их распределение между разными уровнями бюджетной системы;
- 2) высокая степень выравнивания, основной целью межбюджетных отношений является полное выравнивание между всеми землями Германии.

В Великобритании существуют трансферты общего характера - формульные гранты. Формула распределения таких грантов учитывает относительную потребность в конкретных бюджетных услугах и относительные возможности по сбору местного налога. Значительное число целевых грантов, в частности, для финансирования образования, общественного транспорта и т.д. Предоставление грантов может содержать различные условия. Распределение осуществляется на основе оценки относительной потребности местных бюджетов в средствах на оказание определенных услуг. Существуют субсидии на выполнение делегированных полномочий. В Великобритании также имеют место территориальные целевые гранты - вид целевых грантов, предоставление которых не имеет жестких ограничений в отношении их использования.

В целом сравнительный анализ опыта Великобритании представлен в общем обзоре лучшего мирового опыта организации межбюджетных трансфертов. Основной особенностью организации системы межбюджетных трансфертов в Великобритании является тот факт, что такая система построена на соглашениях между различными уровнями бюджетной системы, которые включают в себя взаимные права и обязанности.

Канада является примером страны, чья экономика является одной из самых успешных в мире. Правительству Канады приходится балансировать интересы регионов, различающихся по экономическим показателям и наличию ресурсов, и такой пример представляет интерес для Российской Федерации.

Канада разделена на 10 провинций и 3 территории. Правительства провинций и территорий наделены обширными полномочиями. Провинции имеют широкие налоговые полномочия (самостоятельно устанавливают налоговые базы и ставки). Доходы провинций превышают долю доходов центрального правительства (собственные доходы 80%, трансферты - 20%). Значительная часть доходов федерального центра передается на другие уровни в виде трансфертов провинциям и территориям на финансирование здравоохранения, некоторых ступеней образования и других социальных услуг.

В Канаде предоставляются трансферты как общего характера, так и целевые. Трансферты являются важнейшим источником доходов местных бюджетов Канады. Существуют целевые инвестиционные трансферты для финансирования инфраструктурных проектов. Кроме того, предусмотрен выравнивающий трансферт для северных территорий и для провинций с низкими доходами. Существуют также блочные трансферты для поддержки программ в сфере медицины и социальной помощи.

Таким образом, главная цель политики перераспределения в Канаде состоит в том, чтобы обеспечить минимальные национальные стандарты и повысить сбалансированность территорий.

Можно сделать вывод о том, что особенностями организации системы межбюджетных трансфертов в Канаде являются следующие:

- 1) доходы провинций значительно превышают долю доходов центрального правительства
- 2) существует специальный закон о финансовых взаимоотношениях между федерацией и провинциями.

Стоит отметить, что высокий уровень бюджетного выравнивания может подорвать стимулы к поиску новых бюджетных доходов и к экономии государственных средств, а также ослабить ответственность властей регионов перед гражданами. Поэтому не всегда правильно в качестве цели межбюджетных отношений ставить абсолютное и полное выравнивание.

В конечном счете основными рекомендациями по совершенствованию системы организации межбюджетных трансфертов для Российской Федерации могут быть следующие:

- 1) необходимо повышать сотрудничество различных уровней и ветвей власти;
- 2) степень прозрачности и подотчетности бюджетной системы должна быть также повышена;
- 3) необходимо четкое законодательное определение всех видов и источников налоговых доходов, их распределение между разными уровнями бюджетной системы;

4) основной целью системы организации межбюджетных отношений не должно быть полное выравнивание между всеми территориями, а лишь уменьшение разницы в обеспеченности между разными территориями;

5) такая система должна быть построена на совместных соглашениях между различными уровнями бюджетной системы, которые должны включают в себя взаимные права и обязанности.

Также, на основе опыта зарубежных стран, стоит выделить механизмы усовершенствования организации системы межбюджетных трансфертов в Российской Федерации:

1. При выделении субсидий должны быть четко определены цели, сроки, ожидаемые результаты оказания государственных услуг, предоставляемых за счет выделяемых трансфертов. В качестве примера можно взять опыт Великобритании, где существуют соглашения с местными услуг населению. В России также возможно ввести данный властями о предоставлении механизм.

2. Повышение самостоятельности регионов в определении собственных приоритетов трансфертов. При принятии решения о размерах выделяемых необходимо в первую очередь учитывать стратегические и долгосрочные цели развития регионов и муниципальных образований, что может быть достигнуто с помощью привлечения специалистов по бюджетному планированию в регионы, развитию программ по обучению, повышение уровня финансовой грамотности и т.д.

3. Установление четких сроков и процедур. Регламентация сроков предоставления финансовых ресурсов. С помощью уже внедренных и находящихся в процессе внедрения информационных технологий (Электронный бюджет). Необходимо развивать техническую оснащенность, предоставлять регионам необходимое программное обеспечение.

4. Повышение уровня взаимодействия между разными уровнями бюджетной системы путем повышения информированности, формализации процедур, установление встраиваемых механизмов, которые будут меняться в зависимости от существующей конъюнктуры.

Источники и литература

- 1) Каталог федеральной финансовой поддержки США (Catalog of Federal Domestic Assistance), [<https://www.cfda.gov/>];
- 2) Кузьминчук Н.В., Зима О.Г. «Анализ видов межбюджетных трансфертов относительно решения региональных проблем формирования бюджетов», журнал «Проблемы экономики», выпуск №4, 2013 г.
- 3) Левина В.В. «Методика оценки эффективности выравнивающих межбюджетных трансфертов на региональном уровне», Известия Тульского государственного университета, №1-1, 2013 г.
- 4) Немова Л.А. «Межбюджетные отношения: зарубежный опыт и уроки для России», электронный научный журнал «Россия и Америка в XXI веке», №2, 2013 г.
- 5) Официальный сайт Казначейства Канады. [<http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp>].