

## ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ МОДЕЛИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

**Ф.Р. Мамедгасанов,**  
докторант Азербайджанский государственный экономический  
университет (АГЭУ)

**Аннотация:** В статье изложены мнения об основных принципах модели распределения межправительственных трансфертов и отношениях между республиканским и местными бюджетами, которые являются важной стратегической задачей для страны. А также даны предложения и рекомендации по развитию системы межправительственных фискальных отношений.

**Abstract:** The article contains views on the main principles of the distribution model of intergovernmental transfers and relations between the republican and local budgets, which are an important strategic task for the country. As well as suggestions and recommendations on the development of the system of intergovernmental fiscal relations.

**Аннотация:** Мақолада ҳукуматлараро трансферларни тақсмлаш моделининг асосий тамойиллари ҳамда мамлакат учун муҳим стратегик вазифалардан бири бўлган республика ва маҳаллий бюджетлар ўртасидаги муносабатлар ҳақида сўз юритилган. Шунингдек ҳукуматлараро фискал муносабатлар тизимини ривожлантириши бўйича таклиф ва тавсиялар берилган.

**Ключевые слова:** регион, бюджетные отношения, местные бюджеты, межбюджетные трансферты, бюджетная система, местные налоги.

### Введение

Одной из важных стратегических задач для нашей страны является увеличение эффективности взаимоотношений между республикой и местными бюджетами. Разработка системы эффективных межбюджетных связей является самой сложной и политизированной проблемой бюджетной реформы.

Практика показывает, что увеличиваются требования к подготовке бюджетов всех уровней. Необходим пересмотр существующих методик оценки эффективности бюджетных программ, а также применяемых методов бюджетного планирования. Увеличение размера неиспользованных бюджетных средств также является важным вопросом напрямую связанным с неэффективным планированием.

Проблема неполного использования бюджетных средств всё ещё остаётся нерешённой. Имеются недостатки в системе бюджетного планирования доходов и расходов. Взаимоотношения в бюджетном процессе между центром и регионами постоянно сложные.

## **Анализ и результаты**

В современных условиях сфера деятельности местных органов власти расширяется, и они получают независимость в значительной степени при решении проблем социального, экономического, экологического, демографического характера. На органы местного управления возложены функции по осуществлению социальных программ государства. Финансирование мероприятий по обслуживанию населения осуществляется в основном за счёт местных финансовых ресурсов и трансфертов. Социально-бытовая инфраструктура регионов предоставляет населению большинство услуг за счёт фондов, сформированных из бюджетных средств.

Согласно теории международных финансов местные бюджеты функционируют как независимая часть бюджетной системы. Под бюджетной независимостью понимается состояние, когда региональный орган управления на основе собственной укреплённой базы дохода определяет объём бюджета, конкретную структуру и объём доходов и расходов по статьям. Он должен быть выполнен на основе законодательства республики, устанавливающего права региональных органов управления в этой сфере.

С другой стороны, регионы представляют собой часть определённого, единого хозяйственного комплекса, находящегося в подчинении. Содержание и характер регионального воспроизводства определяется основными закономерностями развития всего общественного воспроизводства. Поэтому предполагается, что управление нуждается в эффективном централизме, обусловленном реальным состоянием производства.

Естественно, экономическая независимость регионов не может быть полной. Она всегда является относительной. Чем меньше регион, тем меньше степень его независимости, то есть, свобода в принятии решений, не зависящих от центра. В то же время, современный уровень социально-экономического развития регионов, существующий характер бюджетных отношений, некоторые трудности рыночной экономики не дают возможность рассказать о реальной независимости большинства местных бюджетов республики.

Поэтому для финансирования социальной инфраструктуры в размерах, обеспечивающих населению гарантийный минимум социального благополучия, должен быть осуществлён принцип достаточности денежных средств. Независимость каждой административно-территориальной единицы должна быть на определённом оптимальном уровне. Его критерием является максимально возможная реализация экономических интересов региона.

Исходя из необходимости увеличения будущей эффективности государственного управления более чёткое разделение функций на всех уровнях власти и перевод центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления остаются приоритетными вопросами на современном этапе развития страны.

По мере развития рыночных отношений в стране выявляются многие недостатки, унаследованные от системы межбюджетного финансирования. Для устранения этих недостатков предпринимаются меры по усовершенствованию межбюджетных отношений. Бюджеты и межбюджетные отношения являются

основой региональной политики. Именно распределение доходов и расходов бюджетов разных уровней отражает сформированное проявление региональной, внутрирегиональной и микрорегиональной политик.

В настоящее время сфера деятельности местных органов власти расширяется, и они получают независимость в значительной степени при решении проблем социального, экономического, экологического, демографического характера. На органы местного управления возложены функции по осуществлению социальных программ государства.

Механизм формирования специальных финансовых доходов региональных бюджетов представляет собой систему организационных форм, видов и методов бюджетно-налоговых отношений, определяемых государством. Этот механизм характеризуется двумя нижеуказанными взаимосвязанными аспектами:

- распределение доходных источников по уровням бюджетной системы;
- установление пределов полномочий с тем чтобы правительство могло определять свои доходы.

По нашему мнению, снижение доли налогов в формировании доходов бюджетов в настоящее время связано с несколькими факторами.

Для начала, в соответствии с действующим законодательством в местные бюджеты поступают налог на прибыль муниципальных учреждений, промысловый налог на строительные материалы местного значения, а также, земельный налог для физических лиц и налог на имущество физических лиц. В связи с невысоким уровнем тарифных ставок и ограниченной налоговой базой эти налоги не имеют решительного фискального значения.

Далее, сложные вопросы по финансированию местной инфраструктуры. Так как значительная часть социальных расходов возложена на местные бюджеты, бюджет республики вынужден оказывать поддержку местным исполнительным органам путём предоставления бюджетных трансфертов.

И наконец, в соответствии с законодательством источники, приносящие самый крупный доход (налог на прибыль, НДС) полностью перечисляются в доходы бюджета республики. На уровне местных бюджетов взимаются налоги и сборы, имеющие малое фискальное значение.

Обычно такой опыт не стимулирует налоговое администрирование и необходимый контроль со стороны регионов.

Так как местные бюджеты составляют основу территориальных финансов, региональные органы власти обязаны обеспечивать комплексное развитие регионов, пропорциональное формирование производственной и непроизводственной сфер на территориях. Увеличение значения создания региональных концепций развития и целевых программ, расширения и укрепления финансовой базы территорий, усовершенствования методов формирования и использования финансовых ресурсов территории исходит из этого.

Выделение трансфертов из бюджета республики также может проводиться с целью дифференциации фискального потенциала территорий, то есть выравнивания межрегионального горизонтального дисбаланса. На

практике только несколько стран, а именно, Австралия, Канада и ФРГ, а среди унитарных стран Дания и Великобритания, на регулярной основе применяют методику оценки фискального потенциала для расчета трансфертов.

Таким образом, основываясь на зарубежный опыт, можно отметить, что для выравнивания вертикального и горизонтального дисбаланса возможны нижеследующие варианты государственной политики в сфере межбюджетных трансфертов.

- Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбаланса.

- Комплексная система выравнивающих трансфертов.

- Выравнивание лишь вертикального дисбаланса бюджетной системы.

Как и при применении первичного варианта бюджетной политики, дефициты местного бюджета выравниваются с помощью укрепления регулируемых налогов и выравнивающих трансфертов, однако, для выравнивания горизонтального дисбаланса не предпринимаются особые меры. В этом случае как результат различий в уровнях доходов в местных организациях, а также чистой фискальной прибыли в регионах возникает миграция капитала и рабочей силы. При внедрении этого варианта бюджетной политики возможно выделение специальных грантов, которые вместе с другими целями могут обладать эффектом горизонтального выравнивания.

Важно установить связь не только между целями выравнивания, но и между видами трансферта. Как было указано выше, в группу условных трансфертов входят гранты, выданные на условиях совместного финансирования, обычные целевые трансферты и блоковые гранты. В большинстве стран мира для решения различных макроэкономических и бюджетных вопросов используются все формы межбюджетных трансфертов.

По нашему мнению, во время создания и осуществления модели распределения межбюджетных трансфертов на практике целесообразно руководствоваться нижеследующими основными принципами:

- Система межбюджетных трансфертов не должна лишать правительство возможностей макроэкономического регулирования. Правительство должно держать экономическую ситуацию в регионах под контролем.

- Методика распределения выравнивающих трансфертов должна быть подтверждена в контексте фискальной политики государства. Межбюджетное выравнивание, в том числе, прогнозы доходов и расходов бюджетов разных уровней минимум три года наперёд, должно соответствовать среднесрочной фискальной программе правительства.

- Должны быть созданы возможности для регулярного мониторинга выравнивающих трансфертов.

- При планировании трансфертов необходимо учитывать средства, выделенные другими каналами в рамках программ различных министерств и управлений. Министерство финансов должно учитывать это при выделении трансфертов. Также необходимо согласование условных и безусловных трансфертов.

• При выделении трансфертов необходимо рассматривать возможные альтернативы. В некоторых случаях, оказание государственных услуг посредством прямой оплаты поставщику услуги более эффективно, чем посредством бюджетов подчинённого уровня.

Местные бюджеты являются основными показателями эффективности региональной экономики. Во многих случаях они также обеспечивают уровень потребления населения региона, потому что сферы местной и пищевой промышленности, развитие коммунального хозяйства финансируются за счёт местных бюджетов.

За счёт местных бюджетов осуществляется финансирование социальных программ и инфраструктуры территорий. Средства местных бюджетов выделяются в основном на финансирование образовательных, здравоохранительных учреждений, жилищно-коммунального хозяйства, а также транспорта.

Как было отмечено, за счёт средств местных бюджетов реализуется государственная региональная политика. Наряду с этим, в течение анализируемого периода в различные годы изменились приоритеты с сохранением общих тенденций по поддержке социальных расходов.

Для анализа характера этих изменений необходимо исследовать структуру расходов местного бюджета, а это позволит определить значение тех или иных расходов в их общей сумме. Несмотря на изменение полных сумм бюджетных расходов их доля не может подвергаться значительным изменениям. Например, расходы по одной статье по сравнению с предыдущим годом могут снизиться, а их удельный вес в общей сумме может увеличиться за счёт других статей. Для этого проводится вертикальный анализ. Проведённый анализ позволяет прийти к такому выводу, что финансирование государственных расходов со стороны местных бюджетов не сопровождается расширением их налоговых полномочий.

В настоящее время действующая система разграничения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджета обладает рядом полномочий по отношению к предыдущим системам. Например, определено единое разграничение доходных и расходных полномочий для всех регионов, что исключает индивидуальные льготы и привилегии для отдельных регионов.

Создание новых стимулов для налогового кодекса, продолжительного развития и диверсификации экономики в условиях мирового финансового кризиса в рамках реализации стратегических задач по обеспечению стабилизации текущей налоговой системы, усовершенствованию налогового законодательства, а также систематизации налоговых льгот, направлено на стабилизацию ситуации, возникшей за счёт улучшения инвестиционного климата, и сохранение темпов роста экономики.

Дополнения и изменения, регулярно вносимые в Налоговый Кодекс, предусматривают снижение налогового бремени, улучшение условий для ведения бизнеса за счёт усовершенствования налогового администрирования и упрощения налоговых процедур, создание условия для привлечения потока

инвестиций в сырьевой сектор экономики, исключение в максимальной степени отправных норм из кодекса.

В рамках систематизации налоговых льгот проводится работа по их оптимизации и соответствию международному опыту. Согласно результатам этой работы оптимизация льгот и исключений, соответствующих международным стандартам, позволила расширить базу налогообложения для обеспечения деятельности предприятий со схожим уровнем доходности на равных условиях.

В то же время, действующий порядок разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы нуждается в усовершенствовании в будущем. Мировой опыт показывает, что необходимо собрать до восьмидесяти процентов средств бюджета, объединённого на местном уровне и до двадцати процентов в бюджете республики.

### **Заключения и предложения**

Одной из самых сложных проблем изменения экономики и социальной сферы является формирование бюджетно-налоговой модели, которая тесно связана со всеми секторами экономики.

Реализация права экономической независимости местных органов управления, закреплённого законодательством, невозможна без создания, утверждения и исполнения собственного бюджета каждого органа государственного управления и вмешательства со стороны. Это означает, что каждый орган управления должен обладать собственными финансовыми ресурсами, достаточными для организации управления экономики и социальной сферы на своей территории. В то же время, каждый орган управления должен обладать относительной независимостью в управлении обязательными выплатами, поступающими в соответствующий бюджет.

В этих условиях считаем целесообразным максимальное стимулирование развития собственной налоговой базы регионами.

Бюджетная система характеризуется развитием вертикальных связей между бюджетом республики и местными бюджетами, однако этого нельзя сказать о горизонтальной связи. Пришло время укрепления и расширения горизонтальной связи между бюджетами на основе совместных программ.

Нужно брать за основу экономических отношений принцип децентрализации экономических отношений и предоставить регионам независимость, которая включает нижеследующее:

- выделение финансовых ресурсов для развития территории;
- урегулирование объёма финансовых ресурсов, переданных в распоряжение местной власти.

Объём налогов, поступающих в местные бюджеты, лишь косвенно зависит от степени развития производства, предпринимательства, инвестиционной активности, перестроения структуры экономики регионов. Именно этим фактом объясняется инертность собственных доходов местных бюджетов. Основной причиной зависимости местных бюджетов является утверждённая структура разграничения налоговых поступлений, которая не

позволяет местной исполнительной власти финансировать нужные расходы без помощи бюджета республики.

### **Список использованной литературы**

1. Байрейтер И.У. Региональные инструменты финансирования.// ЭКО.2000. №2. 21-26 с.
2. Берг О.В. Проблемы формирования бюджетов муниципальных образований финансы, 2001, №6 . 25-29 с.
3. Бирюков А.Р. Оценке бюджетной обеспеченности регионов. Финансы, 2001, №4. 32-38 с.
4. Бобылев С.Н., Папенов К.В., Бобров А.В. Региональная экономика и управление. - М: Изд-во РАГС, 2006, 345 с.
5. Волков А.А. Инвестиционные процессы в региональной экономике. Проблемы региональной экономики, 2002, №4-6, 8-13.