

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
СИБИРСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ И ОРГАНИЗАЦИИ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
СИБИРСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Т.В. Сумская

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ:
ЭВОЛЮЦИЯ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

Под редакцией
д.э.н. С.А. Суспицына

Новосибирск
2016

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1
С 897

С 897 **Сумская Т.В.** Местное самоуправление: эволюция бюджетной политики / под ред. С.А. Суспицына – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2016. – 212 с.

ISBN 978-5-89665-302-8

В монографии анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере законодательного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, исследуется влияние бюджетной политики на развитие территорий. Показана роль бюджетных ресурсов в системе территориального развития, выявлены особенности и основные принципы бюджетного федерализма, рассмотрена международная практика регулирования бюджетно-налоговых отношений, выполнен анализ результатов функционирования местных органов власти в сфере аккумуляции доходов и выбора направлений их использования в Российской Федерации. Выявлена специфика формирования доходов и расходов местных бюджетов, определена степень устойчивости бюджетов муниципальных образований с использованием инструментария, включающего расчет бюджетных коэффициентов, агрегированных показателей разброса, коэффициентов корреляции и неоднородности, регрессионный анализ.

Книга представляет интерес для специалистов в области федеративных отношений, региональной экономики и финансов, местного самоуправления, аспирантов и студентов экономических вузов, специализирующихся на проблемах бюджетного федерализма, регионального и муниципального развития.

УДК 338.98
ББК 65.9 (2Р)-1

ISBN 978-5-89665-302-8

© Сумская Т.В., 2016 г.
© ИЭОПП СО РАН, 2016 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Многоуровневое построение бюджетной системы является важной особенностью государственного устройства на принципах федерализма. Бюджетная система государства является производной от его административно-территориального устройства. За годы реформ в Российской Федерации произошли существенные изменения как в административно-территориальном устройстве, так и в бюджетной системе. В бюджетной системе страны, как главной финансовой базе деятельности государственных органов власти и органов местного самоуправления, связанной с экономическим и социальным развитием соответствующих территорий, местные бюджеты – самые многочисленные. Проблема их формирования и укрепления остается одной из наиболее острых и насущных в межбюджетных отношениях, что требует охвата процессами реформирования взаимоотношений не только между центром и субъектами Федерации, но и внутри субъектов РФ.

В настоящее время государственное бюджетное регулирование ориентировано главным образом на сбалансирование лишь федерального бюджета. При этом усиливается централизация доходов на федеральном уровне в ущерб региональному и особенно местному уровню. Относительная экономическая самостоятельность местного самоуправления обуславливает необходимость и самостоятельного бюджетного регулирования, что невозможно без формирования собственных доходных источников местных бюджетов, формирующих их финансовую базу, необходимую для эффективного выполнения функций, возложенных на местное самоуправление.

Специфика муниципального уровня управления заключается в его социальной ориентации, что делает зависимой социально-экономическую ситуацию в целом от того, как местная власть решает конкретные проблемы на своих территориях. В связи с этим разработка комплексного инструментария оценки структуры и устойчивости субфедеральных бюджетов, анализа влияния субфедеральных межбюджетных потоков на развитие территорий, изложенная в настоящей работе, представляется актуальной.

В книге анализируются важнейшие направления государственной политики в сфере финансового и законодательного обеспечения деятельности органов местного самоуправления, а также влияние субфедеральной бюджетной политики на развитие муниципальных образований.

В качестве информационной основы исследования использовались официальные статистические материалы Госкомстата РФ, Министер-

ства финансов РФ, Новосибирского областного комитета государственной статистики, администрации Новосибирской области, информационных систем «Гарант» и «Консультант».

В первой главе монографии проведен анализ роли местного самоуправления в структуре бюджетного устройства государства. Выявлены функции региональных и местных бюджетов в системе территориального развития, определены условия, необходимые для существования эффективной бюджетной системы. Особое внимание уделено принципам функционирования бюджетной системы федеративного государства в части разграничения расходных полномочий, закрепления налоговых доходов и вариантов корректировки вертикального и горизонтального дисбалансов в бюджетной системе государства.

Вторая глава посвящена вопросам становления и развития бюджетного федерализма в России и зарубежом. В соответствии с этим выделены основные этапы становления бюджетного федерализма в России, отмечены ключевые направления реформирования бюджетной системы страны как составной части проводимых в стране социально-экономических преобразований с акцентом на изменения, касающихся региональных и местных бюджетов. На примере зарубежного опыта по формированию бюджетного федерализма выявлены особенности функционирования института местного самоуправления. Рассмотрены специфические характеристики взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти на примере США, Германии и Канады. Анализ такого взаимодействия позволил автору высказать рекомендации по укреплению местного уровня власти для России с учетом ее специфических условий.

В третьей главе рассмотрены актуальные проблемы местного самоуправления в РФ. Выявлены важнейшие проблемы формирования доходной базы местного самоуправления в РФ, охарактеризованы недостатки преобразований, проводимых в сфере местного самоуправления. Кроме того, проанализированы основные федеральные законы, оказывающие существенное влияние на деятельность органов местного самоуправления в Российской Федерации, а также выделены положительные и отрицательные моменты, возникающие в процессе реализации реформы местного самоуправления.

В четвертой главе на материалах проводимого Министерством финансов РФ мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за период 2006–2013 гг. охарактеризованы основные тенденции формирования доходов местных бюджетов в России в целом.

И, наконец, в пятой главе на примере Новосибирской области выявлены условия формирования финансовой базы местного самоуправления, проведена оценка структуры местных бюджетов, выполнен анализ характеристик неоднородности бюджетных показателей до и после

выделения средств муниципальным образованиям из областного бюджета за период 2006–2013 гг., проведена оценка межтерриториальной дифференциации муниципалитетов области. Выявлены территории, оказывающие определяющее влияние на изменение показателей разброса с учетом средств из вышестоящего бюджета. Проанализирована зависимость между безвозмездными перечислениями и полученными доходами, а также оценен предельный эффект увеличения налогов, поступающих в местные бюджеты.

Анализ основных характеристик бюджета города Новосибирска позволил исследовать устойчивость бюджета города и выявить основные направления использования средств городского бюджета. Сформулированы рекомендации по совершенствованию бюджетно-налоговой системы Российской Федерации в части разграничения доходов и увеличения наполняемости местных бюджетов: предложена структура организации управления и самоуправления на территории, позволяющая распределять функции управления и бюджетные ресурсы на различных уровнях территориальной системы, а также разработан комплекс мероприятий по разграничению налоговых доходов в пользу местных органов власти.

Результаты работы могут быть использованы при изучении возможностей совершенствования бюджетной политики в направлении выравнивания и стимулирования муниципальных образований к укреплению собственной доходной базы; они также могут служить основой для типологизации территорий, как по основным бюджетным показателям, так и с точки зрения проблем платежеспособности местных властей. Важнейшим направлением использования результатов может послужить выявление побудительных причин для увеличения собираемости доходов на территории и разработка рекомендаций по совершенствованию межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

Автор выражает благодарность О.П. Бурматовой, В.В. Глинскому, В.И. Клисторину, Е.А. Коломак, А.С. Маршаловой, А.С. Новоселову, Л.К. Серге, С.А. Суспицыну за большую помощь в работе и неизменный интерес к ее результатам. Автор благодарит администрацию Новосибирской области в лице В.Б. Шовтака за неоценимую помощь при подготовке монографии.

Глава 1

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ БЮДЖЕТНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА

1.1. РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Финансовая система регионов

Усиление экономической самостоятельности регионов имманентно связано с необходимостью формирования и укрепления их финансовой системы, без чего невозможно осуществление экономической деятельности, эффективное управление социально-экономическим развитием территории и создание благоприятного климата для развития экономики и жизни людей. Важная роль в решении данной проблемы принадлежит государственной финансовой политике, нацеленной на активизацию социально-экономического развития страны в целом и ее отдельных регионов при условии реализации принципа территориальной справедливости, обеспечивающего, в частности, сглаживание региональной дифференциации в бюджетной сфере с позиций предоставления населению равного доступа и близкого качества бюджетных услуг на всей территории страны.

Финансовая система региона включает:

- 1) средства бюджетов разных уровней, поступающие в данный регион;
- 2) средства предприятий и организаций различных форм собственности;
- 3) средства финансово-кредитных учреждений, а также иностранный капитал;
- 4) средства населения.

При этом каждый регион имеет специфические особенности формирования, распределения и использования источников финансово-кредитных ресурсов.

Среди источников финансового обеспечения региона наиболее важное значение принадлежит ресурсам бюджета. На уровне региона значимость бюджета определяется в первую очередь его возможностями финансировать развитие социальной сферы и инфраструктурное обустройство территории, стимулировать произ-

водственную деятельность, обеспечивать относительную экономическую самостоятельность региональной хозяйственной системы. Бюджетная политика является не только необходимым финансовым рычагом управления на всех уровнях власти, но и обязательным условием формирования единого экономического пространства, преодоления чрезмерных различий в уровне социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.

Предприятия и организации, функционирующие на территории региона, направляют свои средства на совершенствование производства, на социальное развитие, обеспечивают доходы своим работникам. Кроме того, они осуществляют платежи в бюджет и внебюджетные фонды. Некоторые (особенно крупные) предприятия и организации осуществляют благотворительные и другие расходы.

Средства финансово-кредитных учреждений включают ресурсы финансово-инвестиционных компаний, функционирующих на территории; средства банковской системы; страховых организаций; субъектов фондовых операций. Данные ресурсы, наравне с иностранным капиталом, могут предоставляться на коммерческой основе предприятиям и населению региона, вкладываясь в развитие инфраструктуры и социальной сферы, тем самым увеличивая региональный финансовый потенциал.

Денежные средства населения на территории региона направляются на потребительские расходы, обязательные платежи и взносы, а также сбережения, которые могут осуществляться путем вкладов в банках, ценных бумагах, покупки валюты, а также наличности, остающейся на руках.

Финансовое положение региона является результатом как общих финансово-экономических условий страны, так и экономического состояния всей совокупности хозяйствующих субъектов на его территории. В значительной мере состояние финансовой системы региона определяется также законодательством, прежде всего бюджетным и налоговым. Кроме того, финансовый потенциал региона существенно зависит от способности региональных властей реализовывать свои права. Наконец, региональные финансы во многом зависят от состояния системы межбюджетных отношений, которая отражает характер взаимодействия федерального центра и регионов и, соответственно, заметно влияет на основные показатели, характеризующие уровень социально-экономического развития регионов.

Понятие «эффективной бюджетной системы государства»

Бюджетная система любого государства характеризуется рядом характерных признаков. Прежде всего – это открытая система. Денежные средства поступают в нее извне от «бюджетонаполнителей» (в том числе налогоплательщиков), а затем из нее направляются в другие сферы. Кроме того, на функционирование бюджетной системы оказывают влияние различные регулирующие сигналы, поступающие от исполнительных, законодательных и судебных органов власти. При этом бюджетная система сама служит источником информации, которая по принципу обратной связи направляется в соответствующие структуры власти для принятия новых или уточнения ранее принятых решений.

Далее, бюджетная система является базовым элементом финансовой системы государства, поскольку другие ее элементы (банковская, налоговая, страховая, фондовая подсистемы) могут функционировать только при наличии государства.

Наконец, бюджетная система одновременно выступает и объектом и субъектом управления, т.е., с одной стороны, государство осуществляет регулирование ее функционирования, а, с другой, она сама направляет развитие входящих в нее элементов – бюджетополучателей.

Следует также отметить, что поскольку в бюджетную систему входят все бюджетополучатели страны, она является «цементирующей» для других, как отраслевых, так и территориальных подсистем, и, следовательно, это – «государствообразующая» система [Колесов, 2003].

Рассмотрим условия, необходимые для существования эффективной бюджетной системы [Ениколопов, Журавская, 2002]:

1. Четкая иерархия: существование иерархии уровней власти с четким разграничением полномочий, при котором каждый уровень власти является независимым от других в пределах своих полномочий.

2. Субнациональная автономия: должна соблюдаться высокая степень автономии региональных и местных властей в проведении экономической политики на вверенной им территории.

3. Единый рынок: наличие достаточных полномочий у центрального правительства для обеспечения единства экономического пространства страны, которое означает отсутствие админи-

стративных барьеров на пути перетока товаров, капитала и рабочей силы в пределах государства.

4. «Жесткие бюджетные ограничения»: распределение доходов и заимствований между уровнями власти должно происходить в соответствии с жесткими бюджетными ограничениями.

5. Институциональная устойчивость: отсутствие возможности у центрального правительства изменять распределение полномочий и ответственности ни в одностороннем порядке, ни под давлением субнациональных властей.

Результативная бюджетная политика во многом определяет стабильное функционирование страны, сокращение регионального социально-экономического неравенства, преодоление кризисных явлений в экономике, обеспечение государственного единства. Неотъемлемой функцией бюджетной политики является ее участие в создании условий, необходимых для формирования единого экономического пространства. Эффективное решение всех названных проблем достигается посредством формирования отлаженной системы межбюджетных отношений, составляющих основу бюджетной политики в любой стране.

Создание и функционирование эффективной системы межбюджетных отношений в конечном счете нацелено на решение следующих задач:

1) повышение уровня жизни, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к общественным (бюджетным) услугам и социальным гарантиям на всей территории страны;

2) обеспечение устойчивого экономического развития при оптимальном использовании налогового и ресурсного потенциала отдельных территорий и страны в целом;

3) укрепление государственного устройства и территориальной целостности страны, предотвращение появления центробежных тенденций и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы, создание предпосылок для становления гражданского общества.

Региональный бюджет: доходы и расходы

Экономическая самостоятельность региона выдвинула в число первостепенных функций региональных органов управления разработку стратегии экономического развития. Одним из важ-

нейших условий обоснования стратегии развития региона является планирование и прогноз формирования финансовой базы региона, поиск путей укрепления и расширения доходной части бюджета и эффективного выполнения бюджетных полномочий. Таким образом, региональный бюджет выступает в качестве основного рычага воздействия региональных органов управления на социально-экономические процессы в регионе.

Формирование доходной части регионального бюджета, в свою очередь, во многом зависит от эффективности развития хозяйственной деятельности на территории и заинтересованности региональных органов власти в стимулировании этой деятельности. Кроме того, реализация бюджетной политики зависит от характера организации расходов бюджета, что, в свою очередь, определяется балансом государственных функций управления на региональном уровне, обеспечивающих как социальные гарантии, так и поддержку развития рыночных отношений [Маршалова, Новоселов, 2001].

Средства, поступающие из государственного (федерального и регионального) и местного бюджетов, предназначены для обеспечения определенных социальных гарантий, ответственность за которые закреплена (или должна быть закреплена) за соответствующим уровнем управления.

Бюджет является важнейшей формой прямого воздействия органов управления на происходящие на территории процессы. Так, воздействие федерального бюджета на развитие территории может проявляться путем выделения средств для реализации общероссийских государственных программ на территории региона (например энергетической программы, программы развития аграрно-промышленного комплекса и т.д.); финансирования федеральных объектов, размещенных в регионе; дотирования регионального бюджета, а также путем получения дополнительных средств за счет предоставления льгот по федеральным налогам.

Территориальный региональный бюджет¹ является основным источником финансирования текущих затрат регионального хозяйства и социальной сферы. Он играет первостепенную роль в финансировании экономических и социальных целевых программ, инвестиционных проектов. Важной формой воздействия

¹ Бюджет субъекта Федерации.

территориального бюджета на развитие региона является размещение на предприятиях региона заказов для общерегиональных нужд, а также предоставление субвенций отдельным предприятиям, находящимся в сложных условиях. Необходимо также подчеркнуть, что бюджет служит определенным мультипликатором поступления на территорию других (небюджетных) ресурсов. Здесь можно выделить долевое финансирование, косвенное мультипликативное воздействие (переобучение кадров и др.), вложения в территориальную инфраструктуру, влекущие за собой увеличение притока финансовых ресурсов на территорию.

Муниципальные финансы охватывают совокупность денежных средств, которыми располагает орган местного самоуправления для решения задач, возложенных на него государством и местным населением.

Муниципальные финансы образуются, как правило, из трех основных источников [Воронин, 2002]:

1) средств, передаваемых органам местного самоуправления органами государственной власти в виде доходных источников и прав, предусмотренных законодательством;

2) собственных средств муниципального образования, формируемых за счет деятельности органов местного самоуправления (доходы от использования муниципальной собственности, плата за услуги и т.п.);

3) заемных средств или муниципального кредита.

В зависимости от цели деятельности, осуществляемой органами местного самоуправления, выделяются два вида местного бюджета:

- бюджет, направляемый на реализацию собственных полномочий органов местного самоуправления;

- бюджет, направляемый на исполнение государственных полномочий, делегированных органами государственной власти на законодательной основе органам местного самоуправления.

Такое разделение обусловлено порядком расходования средств, выделенных на исполнение государственных полномочий, который определяется органом, их передавшим, и поэтому он может быть отличным от порядка расходования собственных средств местного бюджета.

Бюджетная политика, предназначенная для определения основных задач и количественных параметров доходов и расходов бюджетов разных уровней, является основным направлением ре-

гулирования регионального развития. Ее эффективное проведение в немалой степени обеспечивает рост объемов финансовых поступлений и, соответственно, возможных расходов на цели социально-экономического развития регионов.

Муниципальная собственность – экономическая основа местного самоуправления

Основу экономической самостоятельности и самоуправления составляет собственность жителей региона, включающая землю, на которой они проживают, объекты коммунальной собственности и финансовые ресурсы, представленные бюджетными и внебюджетными средствами.

Среди функций хозяйствования и управления в деятельности органов власти преобладает первая в связи с тем, что местное самоуправление является базовым уровнем властной иерархии.

Бюджетные средства, которыми могут реально управлять органы местного самоуправления, складываются из налоговых и неналоговых поступлений. К первым относятся местные налоги, а также доли федеральных и региональных налогов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной (долгосрочной) основе. К неналоговым поступлениям относят доходы от тарифных платежей за услуги, предоставляемые органами местного самоуправления и муниципальными предприятиями и учреждениями; санкционные доходы; различные виды пошлин и сборов, городскую и земельную ренту, активно применяемую во многих странах мира и являющуюся весомой добавкой к бюджетам муниципальных образований, а также доходы от муниципальной собственности.

Собственность, находящаяся в распоряжении органа власти является одним из важнейших механизмов управления территориальным развитием. Состав операций с собственностью, осуществляемых органом власти и управления, закреплен в действующем законодательстве и предусматривает:

- 1) приобретение или создание собственности;
- 2) использование собственности в качестве залога или гарантий;
- 3) создание собственных предприятий и учреждений с передачей собственности в хозяйственное ведение и оперативное управление;

- 4) передачу собственности в аренду или пользование;
- 5) передачу собственности в концессию;
- 6) отчуждение собственности.

Несмотря на невысокую эффективность государственной и муниципальной собственности ее наличие представляется необходимым по ряду причин. Прежде всего, сохранение общественных интересов в производстве и потреблении требует и сохранения общественной собственности, поскольку она является инструментом реализации этих интересов. Далее, общественная собственность в целом ряде сфер выступает как механизм регулирования противоречий между производителями и потребителями на рынке. Наконец, государство, как регулятор общественных отношений (в том числе и рынка), вынуждено держать в руках отдельные сектора экономики в силу их монопольного положения на рынке (транспортные и энергетические системы), а также из-за определяющего значения соответствующих секторов для выполнения государственных функций (национальная оборона и связанный с ней оборонный комплекс и др.).

Выбор методов управления и форм собственности на местном уровне определяется рядом факторов, важнейшими из которых являются:

◆ *Объем компетенции органов управления, установленный законодательством*

Данный фактор в значительной степени определяет конкурентоспособность муниципальных предприятий и учреждений на местном рынке услуг. Законодательство может предусматривать и определенные ограничения на использование конкретных видов собственности.

◆ *Характер имеющейся в распоряжении органов власти собственности*

По своему характеру собственность может выступать и как инфраструктура для решения определенных задач, и как источник доходов, и как залоговая стоимость, и т.д.

◆ *Наличие квалифицированных кадров в органах управления в государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях*

Несомненно, что органы власти в большей мере заинтересованы в получении максимальных доходов от собственности,

имеющейся в их распоряжении, чем в рентных платежах от ее использования. Поэтому использование собственности самими органами власти и управления через создание своих собственных предприятий кажется на первый взгляд более предпочтительным вариантом. Однако не всегда в органах власти есть специалисты достаточного уровня квалификации, чтобы конкурировать в оказании услуг с частным бизнесом. Поэтому иногда выгоднее сдать собственность в аренду или концессию, нежели осуществлять собственное управление.

Управление собственностью на территориальном уровне опирается в проблему поиска эффективного субъекта управления, поскольку федеральные экономические ведомства, как правило, ограничиваются формальным представлением государственных интересов на годовых собраниях акционеров в тех акционерных обществах, где государство имеет пакет акций. Представляется, что таким субъектом управления могли бы стать региональные и местные органы власти, которые не только лучше ориентируются в экономических и прочих проблемах на своих территориях, но и призваны обеспечивать их развитие и рост благосостояния населения. При этом в качестве объекта территориального управления должна выступать, прежде всего, муниципальная собственность, поскольку в результате муниципализации ведомственного жилья и объектов социальной инфраструктуры в местной собственности окажутся крупномасштабные владения.

В то же время позиция федеральных органов управления по отношению к муниципальному сектору экономики такая же, как к государственному, который подлежит сокращению в пользу частного собственника. Другими словами, муниципализация для них – не самостоятельное направление реформы, а лишь побочный продукт приватизации предприятий и промежуточная ступень на пути к полной приватизации и коммерциализации жилья и объектов социальной сферы. В действительности, муниципальный сектор экономики – самостоятельная структура, качественно отличная как от частного, так и от государственного секторов. В отличие от частного сектора он ориентирован не на максимум прибыли, а на сбалансированную реализацию экономических, социальных и экологических критериев. А в отличие от государственного, муниципальный сектор не является внеэкономической нагрузкой на общество, а образует, наоборот (вместе с сектором домохозяйств), целевую сферу экономики. Именно в муници-

пальном секторе должны получить развитие новые формы хозяйственной жизни, противостоящие диктату бюрократии и коммерческих структур и на деле обеспечивающие переход к устойчивому развитию [Пчелинцев, 2004, с. 151–152].

1.2. ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В ГОСУДАРСТВЕ С ФЕДЕРАТИВНЫМ УСТРОЙСТВОМ

Бюджетный федерализм: определение понятия

Суть федеративного устройства государства может быть сведена к возможности для его субъектов принимать самостоятельные решения на автономных началах в рамках единого государственного целого. Тем самым обеспечивается достижение и сохранение государственного единства и относительной самостоятельности субъектов федерации при их юридическом равенстве в отношениях с федеральным центром. Федеративное государство предлагает наиболее устойчивый и гибкий механизм согласования интересов центра и регионов, заинтересовывая субъекты федерации в сохранении государственного единства.

В условиях федеративной системы государственного устройства деятельность региональных органов власти выстраивается с учетом не только местной специфики социально-экономического развития, но и таких механизмов подотчетности, когда региональное руководство получает мандат на власть от местного населения и отвечает перед ним за свои действия. Это выгодно отличает ее от унитарной системы, для которой характерны принятие решений в центре без их адаптации к местным условиям и подотчетность региональных властей центральному правительству. Различия в принципах подотчетности обеспечивают в условиях федеративного государственного устройства важные предпосылки для организации более качественного регионального управления по сравнению с унитарной системой.

Федерализм создает предпосылки и для эффективной организации и функционирования финансов на различных уровнях власти, включая бюджетный процесс. Практику ведения государственных финансов в государстве с несколькими бюджетными

уровнями называют *бюджетным федерализмом*, суть которого состоит в организации эффективного функционирования и взаимодействия бюджетов всех уровней при условии учета интересов всех участников бюджетного процесса¹.

Принцип децентрализации – основа бюджетного федерализма

В основе существующих в мировой практике моделей бюджетного федерализма лежит принцип децентрализации, который находит отражение в форме государственного устройства; в структуре федерального, регионального и муниципального права; в схемах разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти разных уровней и в построении единых, но многоуровневых бюджетно-налоговых систем.

Децентрализация имеет как преимущества, так и недостатки, которые выявляются при сравнении общественных издержек и выгод. Следует иметь в виду, что если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное управление либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности. Децентрализация эффективна, если повышение издержек перекрывается выигрышем.

Бюджетная децентрализация призвана решать две основные задачи: повышать аллокационную и производительную эффективность функционирования бюджетной системы. Благодаря децентрализации общественные услуги можно организовывать и предоставлять таким образом, чтобы они наилучшим образом соответствовали предпочтениям местных жителей, т.е. обеспечивать повышение аллокационной эффективности или качества распределения имеющихся ресурсов между направлениями их использования. Наряду с этим децентрализация сопровождается и повышением производительности функционирования бюджетной системы, обеспечивая подотчетность местных властей своему населению и сокращая число инстанций, в которых приходится согласовывать решения, поскольку больше полномочий предоставляется местным органам власти, которые лучше знают местную специфику и местные потребности.

¹ Обстоятельный анализ различных аспектов формирования бюджетного федерализма содержится, в частности, в монографии В.И. Клисторина [Клисторин, 2004].

Таким образом, децентрализация в широком ее понимании предполагает передачу более значительных полномочий органам власти на местах, с тем чтобы те могли самостоятельно принимать решения по формированию доходов, расходов и нормативно-правовому регулированию. Местные власти ближе к населению, лучше знают его нужды и потому способны удовлетворить его потребности лучше, чем центральная власть. Близость местных властей к населению также способствует усилению гражданской активности, повышению прозрачности властей и усилению их подконтрольности населению [Сильва Де К. Мигара, Курляндская, 2006].

Другим важным аргументом в пользу децентрализации служит тот факт, что различные общественные блага обладают неодинаковым охватом. Так, услугами по национальной обороне пользуются все граждане страны, а польза от внутренних водных путей или наличия леса достается только жителям конкретных регионов. Коммунальные услуги, такие, как сбор и вывоз мусора, уличное освещение и другие, адресованы жителям конкретных населенных пунктов, и потребности в них будут неодинаковыми в разных регионах. Поскольку центральное правительство не может учесть такое разнообразие предпочтений в каждом регионе или местности, производство разных общественных благ должно возлагаться на разные уровни власти.

Это значит, что за самым нижним уровнем власти должны закрепляться все налоговые (доходные), расходные полномочия и полномочия по нормативно-правовому регулированию, за исключением тех полномочий, относительно которых могут быть представлены убедительные доказательства того, что закрепление их за самым нижним уровнем власти неэффективно. Кроме того, предоставление общественных благ только силами учреждений, подведомственных центральному правительству, сопряжено со значительными издержками: при единообразном подходе ко всем территориям на одних территориях будет происходить перепроизводство общественных благ, на других – их недопроизводство [Сильва Де К. Мигара, Курляндская, 2006; Oates, 1972; Tanzi, 1996].

Важным преимуществом децентрализации является также то, что близость местных властей к населению и частое взаимодействие между ними позволяет сформировать каналы коммуникаций, посредством которых граждане могут выражать свои интересы. Кроме того, такое регулярное и активное общение повыша-

ет подотчетность местных властей своим гражданам. Административная автономия создает предпосылки для обучения, поиска новых подходов, повышения общего качества управления.

Децентрализованные системы способны обеспечить большую стабильность, поскольку местные автономии ограничивают возможности центра проводить фискальную или монетарную политику по своему усмотрению. Реальная децентрализация, предполагающая жесткость бюджетных ограничений и выборность местных органов власти, приводит к снижению бюджетного дефицита. Децентрализация способствует сохранению рынков и стимулирует их развитие. Наконец, децентрализованный процесс принятия решений позволяет оценивать разные варианты решений, стимулируя распространение передового опыта. При этом исключительно важно, чтобы полномочия передавались на тот уровень, который реально способен провести те или иные необходимые мероприятия и заинтересован в их результатах [Сильва Де К. Мигара, Курляндская, 2006; Bahl, 1999; Khaleghian, 2003].

Следует заметить, что для обоснования решений о децентрализации средств в бюджетной системе требуется полная и достоверная информация о территориальной структуре и интенсивности финансовых потоков. То есть речь идет о разработке территориального разреза доходов и расходов федерального и региональных бюджетов, позволяющего оценить объемы «восходящих» и «нисходящих» денежных средств в иерархии уровней административно-территориальной системы страны. Такие данные помогают понять, сколько налоговых доходов поступает с каждой конкретной территории в федеральный, региональный и местный бюджеты, и, наоборот, сколько средств из этих бюджетов расходуется на той же самой территории. На основе такой информации можно судить о степени финансовой самостоятельности каждой территории и о ее способности самостоятельно обеспечивать собственное развитие. Только такие оценки позволят принимать в отношении каждой территории индивидуальные по содержанию, но обоснованные по общим правилам решения об оказании или неоказании финансовой поддержки [Швецов А., 2006].

Местные власти, обладая самостоятельностью, с одной стороны, получают больше стимулов к увеличению доходов в рамках своей компетенции, но при этом не могут переступить определенные границы аккумуляции ресурсов в силу открытости экономики. С другой стороны, они более рационально расходуют средства, по-

сколькx зависят от налогоплательщика и способны более точно определять местные потребности в общественных благах и рационально использовать накопленный инфраструктурный потенциал.

В целом, эффективное функционирование бюджетного федерализма возможно, если децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгоды от которых в основном локализируются на данной территории; локализация выгод в существенной степени совмещается с территориальной локализацией издержек; предпочтения, относящиеся к локальным общественным благам, в большей степени различаются между регионами, чем внутри регионов.

Эффективные соотношения централизации и децентрализации управления

Представляют интерес выдвинутые Дж. Уоллисом и У. Оутсом [Wallis, Oates, 1988] положения о соотношении централизации и децентрализации в государственном управлении, одним из важнейших рычагов которого является бюджетная система (цит. по [Казанчева, 2005]):

- ◆ чем обширнее страна по площади, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть государственное управление (фактор территории);

- ◆ чем больше численность населения страны, тем менее централизованным должно быть государственное управление (фактор плотности населения);

- ◆ чем выше доля населения, сосредоточенного в городах, тем менее централизованным должно быть государственное и региональное управление (фактор социальной инфраструктуры);

- ◆ чем выше уровень дохода на душу населения, тем более централизованным должно быть государственное управление и его участие в программах, связанных с перераспределением доходов (фактор инвестиционной зависимости государства от экономики);

- ◆ чем более многообразным является спрос на государственные услуги, вытекающий из неравномерного распределения доходов по регионам, тем менее централизованным при прочих равных условиях должно быть управление со стороны государства и регионов (фактор социальной зависимости государства от экономики).

Можно отметить, что в теории общественных финансов для оценки экономической эффективности, в том числе использования финансовых ресурсов, используются критерии Парето и Кал-

дора-Хикса. Как известно, в соответствии с критерием Парето повышение эффективности (в нашем случае – улучшение от изменения распределения бюджетных средств) происходит, если имеет место улучшение полезности хотя бы для одного индивидуума и не наблюдаются негативные изменения полезности для других индивидуумов. Критерий Калдора-Хикса требует для достижения того же результата соблюдения условия, при котором те члены общества, которые выигрывают от изменения распределения средств, способны компенсировать потери тех, чье положение ухудшается.

В условиях усиления централизации средств в бюджетной системе растет их доля, идущая на удовлетворение общественных благ. В результате выигрывает большинство населения, что оказывает мультипликативный эффект в том числе и на тех реципиентов (предпринимателей), которые несут определенные потери. Компенсация потерь последних происходит за счет увеличения покупательной способности населения и, соответственно, роста потребления, что приводит к росту объема реализации продукции и доходов предпринимателей. Отсюда следует, что в условиях экономического кризиса централизация финансовых ресурсов необходима, поскольку она позволяет концентрировать финансовые ресурсы в руках государства. Для этого подавляющая часть природной ренты должна быть сосредоточена в бюджете, установлена норма средней рентабельности, введена прогрессивная шкала налогообложения доходов юридических и физических лиц, существенно повышены дифференцированные ставки налога на имущество. Это не затронет основы рыночной экономики, но притормозит увеличение разрыва в доходах самых богатых и самых бедных слоев населения [Поляк, 2009].

В то же время необходимо иметь в виду, что централизация бюджетных ресурсов на различных уровнях власти имеет определенные ограничения, связанные прежде всего с тем, что расходование средств требует адекватного государственного и общественного контроля.

Распределение доходных и расходных полномочий

Результативность бюджетного федерализма определяется в первую очередь используемыми подходами к закреплению расходов, закреплению доходов и организации движения средств между бюджетами различных уровней.

В основу разграничения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы обычно закладывается ряд принципов:

- территориальное соответствие (закрепление бюджетных услуг за тем уровнем власти, подведомственная территория которого в основном охватывает всех потребителей данных услуг);

- субсидиарность (максимально возможное приближение к тем территориальным образованиям, в интересах населения которых осуществляются бюджетные услуги, т.е. рассмотрение вопроса о закреплении тех или иных расходов должно начинаться с самого низкого уровня бюджетной системы, поскольку органы власти на местах лучше знают потребности в бюджетных услугах населения, проживающего на подведомственной им территории);

- соразмерность (соответствие расходных полномочий финансовым ресурсам тех или иных уровней бюджетной системы);

- экономия масштаба (ряд расходов намного выгоднее осуществлять крупными порциями, при этом предоставление бюджетных услуг закрепляется за тем уровнем власти, который может наиболее эффективно обеспечивать реализацию соответствующих услуг);

- учет внешнего эффекта (предпосылки для централизации расходов тем больше, чем выше заинтересованность общества в целом от должного выполнения отдельными регионами/муниципалитетами своих обязательств или чем выше общий ущерб от их возможного невыполнения).

Очевидно, что для принятия решений по разграничению расходных полномочий необходим комплексный подход, учитывающий все названные принципы.

Ключевое значение имеет закрепление доходов (прежде всего, налогов) в соответствии с расходной частью бюджета определенного уровня. В общих чертах, известны три варианта закрепления налоговых доходов [King, 1992; Баткибеков и др., 2000].

В соответствии с *первым вариантом* за местными органами власти закрепляются все налоговые доходы, поступающие с территории, находящейся под их юрисдикцией. При этом часть доходов должна передаваться на высший уровень бюджетной системы для удовлетворения расходных обязательств национального правительства.

Слабой стороной данного варианта является возможность снижения эффективности межтерриториального перераспределения доходов, а также ограничения для обеспечения фискальной

стабилизации. Кроме того, он может создавать неадекватные стимулы для местных органов власти в отношении финансирования национальных расходных обязательств.

Второй вариант распределения налоговых доходов в противоположность первому предполагает закрепление всех налогов за национальным правительством с последующей передачей средств нижестоящим органам власти путем предоставления грантов или иных трансфертов, либо посредством установления нормативов отчислений доходов по всем или отдельным налогам в бюджеты нижестоящего уровня.

Данный вариант также не лишен определенных недостатков, основным из которых считается отсутствие зависимости между уровнем власти, наделенным принятием расходных решений, и регионом, на территории которого собираются те или иные налоги. Тем самым подрывается основа для создания эффективной системы межбюджетных отношений. Без установления такой зависимости возникает возможность либо избыточного финансирования местных расходных потребностей либо необоснованного снижения объемов финансовых ресурсов, передаваемых на нижние уровни бюджетной системы. И то и другое может привести к невозможности создания стабильной системы финансирования государственных услуг на местном и/или региональном уровне.

Третий вариант распределения доходных полномочий предусматривает закрепление некоторой части налоговых полномочий за местными или региональными органами власти, а в случае необходимости, – компенсацию недостающих доходов либо путем закрепления долей от регулирующих налогов, либо путем перечисления трансфертов в местный бюджет.

Данный вариант, занимая промежуточное положение между двумя предыдущими, во многом свободен от их недостатков, поскольку позволяет закреплять за нижними уровнями власти налоговые полномочия, тем самым увязывая величину налогового бремени и принимаемые расходные решения. При этом местные органы власти в своих действиях руководствуются соображениями вида «затраты-выгоды», что приводит к повышению экономической эффективности. Реализация данного варианта распределения доходов требует, однако, согласованного выбора налогов, закрепляемых за местными/региональными органами власти (местных/региональных налогов), и доли федеральных налогов, зачисляемых в региональные/местные бюджеты (регулирующих налогов).

Проблема распределения налоговых доходов не сводится только к полному закреплению конкретных налогов за местным, региональным или национальным уровнем власти. Чаще всего предпочтительным оказывается сочетание различных схем закрепления налоговых доходов и налоговых полномочий.

Представление о различных видах доходов органов власти нижестоящего уровня дает табл. 1.1, из которой видно, что налоговые доходы субнациональных бюджетов могут принимать различные формы: собственные налоги, которые полностью зачисляются в бюджет соответствующего органа власти, имеющего право определять ставку налога, а в определенных случаях –

Таблица 1.1

**Виды фискальной автономии
субнациональных органов власти**

Вид доходов бюджета нижестоящего уровня	Уровень полномочий по контролю за видом доходов
Собственные налоги	Полномочия по определению ставки и базы налога принадлежат органам власти соответствующего уровня
«Пересекающиеся» налоги	База налога определяется федеральным законодательством, полномочия по определению ставок принадлежат органам власти соответствующего уровня
Регулирующие (разделяемые) налоги	Ставки и база налога определяется федеральным законодательством, однако фиксированная доля налоговых поступлений зачисляется в бюджет органа власти соответствующего уровня (пропорции могут рассчитываться как на основе доли налоговых поступлений с территории, находящейся под юрисдикцией органов власти соответствующего уровня, так и на основе других критериев – численности населения, расходных потребностей, доходного потенциала)
Нецелевые трансферты	Доля или сумма трансферта определяется центральным правительством, однако органы власти – получатели трансферта – вправе самостоятельно определять направления расходования средств. В некоторых случаях сумма трансферта может зависеть от налоговых усилий его получателя
Целевые трансферты	Сумма трансферта определяется центральным правительством, органы власти – получатели средств обязаны расходовать их на определенные программы

Источник: [Баткибеков и др., 2000, с. 91].

оказывать влияние на порядок расчета налоговой базы, и «пересекающиеся» налоги, база которых определена федеральным законодательством для всей территории страны, а субнациональные органы власти вправе самостоятельно устанавливать ставки налога [Баткибеков и др., 2000].

Вопрос о фискальной автономии субнациональных органов власти напрямую зависит от их предполагаемой роли в экономической системе государства. В случае, если экономическая роль административно-территориальных образований сводится к практическому осуществлению политики, разработанной на высших уровнях власти, нет необходимости в предоставлении им широкой фискальной автономии. Если же, напротив, ожидается, что субнациональные органы власти будут осуществлять собственные расходные программы, а также независимо определять объем и качество оказываемых на соответствующем уровне государственных услуг, то их неспособность изменять налоговые ставки, а, следовательно, – и объем бюджетных доходов, является серьезной проблемой, возникающей в результате несоответствия ожиданий, потребностей и пожеланий населения фактическим доходным возможностям властей [Баткибеков и др., 2000].

Система распределения трансфертов

Использование рассмотренных в предыдущем разделе схем распределения налоговых доходов и расходных обязательств может приводить к возникновению вертикального и/или горизонтального дисбаланса. Вертикальный дисбаланс возможен в случае несовпадения собственных доходов и расходных обязательств на различных уровнях бюджетной системы, а горизонтальный дисбаланс возникает при дифференциации собственного фискального потенциала субнациональных органов власти на одном уровне бюджетной системы. Для устранения подобных дисбалансов применяются, как правило, разнообразные механизмы трансфертов или заимствований.

Передача ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой осуществляется обычно по двум направлениям – через разделение доходов и систему грантов. При этом разделение доходов может иметь несколько вариантов, например разделение налоговой базы или централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям.

Выделение грантов также может иметь два вида – нецелевые и целевые трансферты, каждый из которых может в свою очередь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования. Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени.

В целом возможны три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов [Баткибеков и др., 2000]:

1. Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов. Выравнивание дефицита субнациональных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в низкообеспеченные регионы. Подобная система применяется в Федеративной Республике Германии.

2. Комплексная система выравнивающих трансфертов. Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов. Подобный подход используется в бюджетных системах Австралии и Канады.

3. Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы. Как и при использовании первого варианта бюджетной политики, субнациональные бюджетные дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по выравниванию горизонтального дисбаланса. В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в субнациональных образованиях, а также чистой фискальной выгоды в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте бюджетной политики возможно выделение специальных грантов, которые среди прочих целей, могут иметь горизонтальный выравнивающий эффект. Подобный подход широко распространен в США.

Помимо установления соотношения между целями выравнивания горизонтального и вертикального дисбалансов при разработке системы трансфертов требуется также определить соотношение между видами трансфертов. Последние, как указывалось, могут быть либо условные или целевые и безусловные или нецелевые трансферты. К условным трансфертам относятся гранты, предоставляемые на условиях совместного финансирования, простые целевые трансферты и блочные гранты, причем каждый из этих видов трансфертов, в свою очередь, может выделяться как в фиксированной сумме, так и с возможностью пролонгации. Безусловные трансферты выделяются в виде отчислений от налоговых доходов в субнациональные бюджеты либо в виде прямых трансфертов в фиксированном объеме или подлежащих пролонгации.

Практика построения и функционирования бюджетных систем в условиях федеративного устройства государства свидетельствует о том, что система распределения трансфертов должна удовлетворять следующим основным критериям [Баткибеков и др., 2000]:

Во-первых, необходимо избежать ситуации, когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной политики, налоговой политики и налогового администрирования.

Во-вторых, применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации.

В-третьих, к разработке методики распределения трансфертов необходимо привлекать представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса в этой области, в отсутствии которого система будет неэффективной. Вследствие этого возможно поэтапное изменение принципов вертикального и горизонтального выравнивания с целью избежания резких колебаний бюджетной ситуации в регионах.

В результате должны быть созданы стимулы для проведения на местах рациональной и ответственной бюджетной политики, расширения собственной доходной базы, эффективного использования общественных финансовых средств в интересах местного населения.

Таким образом, целью межбюджетных отношений является обеспечение соответствия между доходами и расходами бюджетов разного уровня в тех случаях, когда собственных доходов недостаточно для покрытия необходимых бюджетных расходов.

Основные принципы построения системы местного налогообложения

Во всех странах, реализующих принципы бюджетного федерализма, сфера бюджетно-налоговых отношений является предметом тщательной правовой проработки. Развитие соответствующей юридической базы идет в направлении конкретизации и всестороннего законодательного охвата отношений по поводу разграничения между органами власти разных уровней расходных и доходных полномочий, а также по поводу применения процедур межбюджетного выравнивания.

Неотъемлемым звеном общественного устройства во многих странах является местное самоуправление. В круг его компетенции обычно входит реализация основной доли социальных функций государства, обеспечение общественного порядка, благоустройство территорий, содействие развитию предпринимательства и т.п. В последние годы местный уровень власти получил значительную самостоятельность (Европейская хартия местного самоуправления и др.) и в ряде случаев стал независимым от институтов государственного управления.

Система местного самоуправления как основополагающее звено федеративного государственного устройства призвана обеспечивать сочетание общегосударственных интересов и интересов каждой отдельно взятой территории. Поэтому развитое и эффективно организованное местное самоуправление является неотъемлемым элементом государственной власти, позволяя последним сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, способствуя тем самым оптимизации всей системы государственного управления. Органы местного самоуправления заняты прежде всего реализацией вопросов местного значения и созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения. Очевидно, что для эффективного осуществления возложенных на них функций и полномочий органы местной власти должны иметь достаточную экономическую и финансовую базу [Кузнецова, 2007].

В современных условиях России (с конца 1990-х годов по настоящее время) наблюдается усиление централизации управления, в том числе в сфере бюджетной политики и в целом государственной региональной политики. В определенной мере это было оправдано при решении задач острейшего кризиса и проведения основных рыночных реформ. Однако в настоящее время централизованная модель исчерпала свои конструктивные возможности и становится тормозом территориального развития [Швецов А., 2006]. Сохранение подобной тенденции в будущем чревато дальнейшим обострением накопившихся проблем в региональном развитии, одним из наиболее актуальных путей преодоления которых представляется децентрализация бюджетной системы, включая децентрализацию ресурсов и полномочий, самостоятельности в принятии решений, конкуренцию и стратегический маркетинг.

В соответствии с вышеизложенным предлагается ориентироваться на формирование следующей структуры доходных источников на уровне регионального и местного бюджетов [Смирнов, 2004; Пенюгалова, 2005; Сумская, 2010]:

1) налоги, поступления от которых резко сокращаются в периоды экономического спада и растут в условиях экономического подъема (например налог на прибыль предприятий), следует закрепить за региональным бюджетом, а местным бюджетам оставить наиболее стабильные налоговые источники;

2) налоги, базы которых распределены крайне неравномерно (налоги на некоторые природные ресурсы и т.п.), необходимо закрепить за региональным бюджетом;

3) налоги, база которых легко может быть перенесена в другое муниципальное образование (путем перерегистрации головного предприятия и т.п.) или бремя которых может быть переложено на население другого муниципального образования (акцизы на водку, взимаемые с производителя и т.п.), необходимо централизовать в региональный бюджет;

4) налоги, взимаемые с немобильной базы, следует закреплять за местными бюджетами (налоги на имущество);

5) поступления от налогов, непосредственно зависящих от уровня благосостояния налогоплательщиков, зарегистрированных или проживающих на данной территории (подходный налог, налог с продажи потребительских товаров и т.д.), следует зачислять в местные бюджеты;

б) сборы за бюджетные услуги (пошлина, административные платежи) должны поступать в бюджет органов власти, предоставляющих эти услуги.

Обобщая сказанное, можно сформулировать следующие положения, на которых следует выстраивать систему местного налогообложения:

1. Налоговые поступления должны в основном покрывать потребности местного бюджета. Если местная автономия является экономической и политической целью, то местные органы власти не должны, по возможности, зависеть от дотаций вышестоящих властей. Налоги, взимаемые самими местными властями, являются более надежной базой долгосрочного планирования и развития, особенно в отношении расходов. Система местного налогообложения не должна быть единственным источником местного бюджета. Есть много нетипичных расходов, особенно в муниципалитетах, исполняющих функции региональных центров, которые должны компенсироваться за счет дотаций общего назначения.

2. Местные власти должны обладать правом устанавливать ставки одного или двух главных налогов. Это дает возможность местным властям определять свою расходную программу в соответствии с желанием населения платить налоги. Финансовая автономия местных властей имеет преимущество в том, что налогоплательщики могут санкционировать действия местных властей путем голосования на выборах и контролировать решения и деятельность местных выборных органов и административных подразделений.

3. Налоги должны быть прозрачными, понятными для граждан и предприятий, которые несут налоговое бремя. Такая прозрачность является необходимой предпосылкой эффективного распределения ресурсов в соответствии с индивидуальными требованиями. В конечном счете она позволяет людям «голосовать ногами», приняв решение о переезде на основе разницы в местном налогообложении, что характерно для высокоразвитых стран.

4. Обеспечение роста доходов населения и соответственно удовлетворение его растущих потребностей невозможно без установления соответствия между экономическим развитием и поступлениями от местных налогов. Кроме того, поступления от налогов не должны быть напрямую связаны с цикличностью деловой активности на территории. С формальной точки зрения

эластичность налоговых поступлений должна равняться единице. Основанием для такого требования является то, что соотношение расходов и доходов местных властей должно быть стабильным во времени. Политика стабилизации входит в обязанности централизованного правительства вследствие ее внешнего воздействия и требований, предъявляемых к гибкости в расходах и доходах. Если есть необходимость содействия политике стабилизации со стороны местных властей, то желательно поощрить их с помощью дотаций специального назначения. На положительное отношение граждан и предприятий к местным властям влияет распределение налогового бремени между местным населением и деловым сектором, хотя боязнь загрязнения окружающей среды часто заставляет местные власти выступать против создания новых промышленных предприятий. Однако система местного налогообложения должна быть нейтральной в отношении «перетягивания» населения и предприятий. Это правило получило название «принцип уравнивания интересов».

5. Требуется установление определенного равновесия между потреблением местных услуг на территории и распределением налогового бремени. Такое равновесие не только оказывает положительное воздействие на распределение ресурсов, но и сопровождается политическими преимуществами, поскольку обязанность распределять налоговое бремя среди всех потребителей общественных услуг не должна допускать эксплуатации определенных групп посредством политических решений.

6. В муниципалитетах, примерно равных по размеру, разница между поступлениями от местных налогов на душу населения не должна быть значительной. В противном случае необходимо активное осуществление системы мер, направленных на уравнивание между местными властями с целью недопущения нарушений их финансовой автономии. Поскольку различия в налоговых поступлениях часто связаны с неравенством регионов, то несоблюдение данного принципа построения системы налогообложения усугубляет его еще больше.

Глава 2

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ¹

2.1. РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Начало реформ: децентрализация бюджетной системы

Экономическая стабилизация в стране в значительной мере зависит от создания оптимального механизма межбюджетных отношений, обеспечения действительного сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы, достижения подлинного финансового равноправия всех органов власти. Как показывает мировой опыт, создание такого механизма – исключительно сложная задача. Она тем более сложна для Российской Федерации, объединяющей 85 субъектов и несколько десятков тысяч муниципальных образований, весьма различных по территории, численности и плотности населения, по уровню созданного экономического потенциала, запасам природных ресурсов, климатическим условиям, национальным, культурным и историческим особенностям.

Реформирование бюджетной системы в целом и одного из ее ключевых элементов – межбюджетных отношений – является важнейшей составной частью проводимых в России социально-экономических преобразований. Можно выделить ряд актуальных проблем, поиск путей решения которых отражает становление и развитие российской модели межбюджетных отношений.

Для начального этапа такого становления (1991–1993 гг.) была характерна децентрализация бюджетной системы, унаследованной от унитарного государства. В результате доля региональных и местных бюджетов в доходах консолидированного бюджета за этот период возросла с 40 до 50–55%. На данном этапе было положено начало законодательного обеспечения межбюджетных отношений (законы «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса», «Об основах налоговой системы», «О бюд-

¹ Параграф написан совместно с О.П. Бурмаговой.

жетных правах субъектов Федерации»). Однако межбюджетные отношения при этом формировались в значительной мере под влиянием политических факторов, лоббирования и согласований между центром и отдельными регионами. Стала очевидной необходимость их реформирования.

Первый шаг в этом направлении был сделан в конце 1993 г. – начале 1994 г. и предусматривал расширение налоговых прав региональных и местных властей, введение единых нормативов отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации. С 1994 г. начал складываться механизм оказания финансовой помощи региональным бюджетам через Фонд финансовой поддержки регионов (ФФПР), средства которого распределялись между субъектами Федерации. Для этой цели были предложены специальные формализованные процедуры, в которых критериями распределения являлись показатели налоговых доходов и расходов региональных бюджетов на душу населения. При этом не учитывались такие важные факторы, как уровень развития социальной сферы, ситуация на рынке труда, экологическая обстановка, степень развития инфраструктуры, природно-климатические условия, хотя вводился поправочный коэффициент, повышающий или понижающий объем трансферта в зависимости от того, к какому экономическому району принадлежал конкретный субъект Федерации.

Наряду с отмеченными процессами шло перераспределение расходов на региональный уровень, причем без необходимого финансового обеспечения (прежде всего расходов в социальной сфере и на ЖКХ). В результате сложилась такая система межбюджетных отношений, которая хотя и соответствовала в целом основным принципам бюджетного федерализма, однако не опиралась на целостную правовую базу и практически игнорировала местные бюджеты – основу любой бюджетной системы. Это привело к углублению кризиса межбюджетных отношений.

Реформирование местных финансов

В 1996–1998 гг. началось реформирование местных финансов (закон «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»), были приняты Бюджетный кодекс и общая часть Налогового кодекса. Однако указанные законодательные акты оказались во многом несовершенны, и ряд их положений требовал существенного уточнения. Бюджетные отношения продолжали оставаться источ-

ником постоянной напряженности во взаимоотношениях властей разных уровней, возросла несбалансированность региональных и местных бюджетов.

На муниципальный уровень была возложена ответственность за ряд социальных направлений без адекватного предоставления муниципалитетам дополнительной доли в федеральных доходах или новых налоговых полномочий. Из-за постоянного и всевозрастающего дефицита бюджетных средств и несовершенства нормативно-правовой базы субфедеральные власти были вынуждены все чаще прибегать к заимствованиям и другим формам долгового финансирования.

Очевидно, что такой путь решения проблемы поиска источников пополнения доходной части региональных и местных бюджетов таил в себе угрозу стабильности экономики и бюджетной системы страны. Поэтому был принят ряд мер, ограничивающих возможности привлечения заемных средств субфедеральными органами власти. Кризис в августе 1998 г. усилил фискальное давление на центральную власть со стороны регионов.

В 1998 г. Правительством РФ была разработана и одобрена Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг. Ее основная задача заключалась в формировании нового механизма финансовой поддержки субъектов Федерации. В соответствии с этим в 1999–2001 гг. был существенно реформирован ФФПР, внедрена новая методика распределения трансфертов, направленная на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов при одновременном создании стимулов для проведения на местах более эффективной бюджетной политики [Христенко, Лавров, 1999].

Новая методика базировалась на оценке реальной бюджетной обеспеченности регионов на основе объективных расходных потребностей (индексы бюджетных расходов) и налоговых ресурсов (индексы налогового потенциала). Распределение трансфертов было ориентировано на повышение бюджетной обеспеченности регионов, у которых налоговые ресурсы на душу населения ниже среднероссийского уровня. Тем самым наименее развитым территориям гарантировался минимальный уровень бюджетной обеспеченности. Представляется важным, что в соответствии с новой методикой ни один дотационный регион после распределения трансфертов не мог по бюджетной обеспеченности не только опередить, но даже и догнать какой-либо из регионов, не получаю-

щих трансферты. Это позволило сохранить заинтересованность для дотационных регионов в повышении собственных доходов.

На 2000 г. были разработаны новые методики расчета фискального потенциала субъектов Федерации, расходных потребностей региональных бюджетов, а также были внесены изменения в методику определения регионов, имеющих право на получение трансфертов, и расчета их величины [Христенко, Лавров, 2001]. Основным ее отличием от методики 1999 г. явились: использование в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта (ВРП) и утверждение трансфертов в абсолютной сумме, а не в доле от ФФПР.

В 2004 г. методика распределения финансовой помощи из ФФПР была дополнена расчетами, предназначенными для корректировки расчетных значений объема средств ФФПР с целью обеспечения стабилизации распределения средств фонда и повышения достоверности бюджетного планирования консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Отклонение в объеме трансферта каждого региона после проведения таких расчетов не должно было превышать 15% от объема трансферта, перечисленного в регион в предыдущем году.

В 2008 г. предлагается новый порядок распределения межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации. Объем дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Этот минимальный уровень с учетом дотаций определялся как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по регионам, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности и 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый низкий уровень бюджетной обеспеченности. Кроме того, с 2008 г. изменился расчет индекса налогового потенциала и предусматривалось формирование резерва при распределении средств дотации.

С 2001 г. в механизм финансовой поддержки субъектов Федерации введен новый элемент – Фонд компенсаций. В отличие от ФФПР, выравнивающего «общую» бюджетную обеспеченность, он предназначен для финансирования «федеральных мандатов» – обязательств, возложенных на бюджеты регионов федеральными законами. Субвенции и субсидии Фонда компенсаций подлежат

распределению между всеми без исключения субъектами Федерации (вне зависимости от их финансовой обеспеченности).

В качестве источника формирования Фонда компенсаций рассматривались поступления в федеральный бюджет 15% НДС на товары (работы, услуги), произведенные на территории Российской Федерации, ранее зачисляемые в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Это привело к увеличению доли федерального бюджета в налоговых доходах. При этом происходило частичное перераспределение бюджетных ресурсов от наиболее обеспеченных регионов в пользу остальных субъектов Федерации (в силу более высокой концентрации налоговой базы по НДС), что способствовало уменьшению межрегиональных различий в бюджетной обеспеченности регионов.

В этом контексте необходимо сделать следующее уточнение. Поскольку Фонд компенсаций предназначен для целевого финансирования федеральных законов социальной направленности, то федеральный центр передает полномочия по социальным выплатам на региональный и местный уровень с финансовым обеспечением за счет федерального бюджета. Поэтому Фонд компенсаций не может рассматриваться как финансовая помощь субъектам РФ.

Кроме того, в составе федерального бюджета были созданы: Фонд регионального развития (с целью поддержки инвестиций в общественную инфраструктуру) и Фонд развития региональных финансов (для поддержки на конкурсной основе бюджетных реформ).

Укрепление доходной базы местных бюджетов

Устойчивость межбюджетных отношений во многом зависит от укрепления собственной доходной базы бюджетов всех уровней. К настоящему времени еще не выработаны обоснованные принципы разграничения доходов между уровнями бюджетной системы, что создает предпосылки для ее неустойчивости. Поэтому важным условием обеспечения стабильности бюджетного федерализма является увязка процессов формирования финансовой базы бюджетов всех уровней.

Характерной чертой бюджетной системы России конца 1990-х годов стала централизация ресурсов на федеральном уровне за счет субъектов РФ. Проводилась последовательная политика по перераспределению наиболее собираемых налогов из регионов в

федеральный бюджет. В качестве ключевых мер можно отметить переход с 1 апреля 1999 г. к расщеплению НДС на товары и услуги внутреннего производства между федеральным и региональными бюджетами в пропорции 85:15 (ранее 75:25), а затем переход в бюджете на 2001 г. к стопроцентному зачислению НДС в федеральный бюджет.

Это, на наш взгляд, привело к значительному ослаблению позиций региональных и местных властей, поскольку до 2001 г. за счет НДС осуществлялось формирование до трети доходов региональных бюджетов. В дальнейшем ситуацию усугубили еще два важных обстоятельства. Во-первых, территориальные бюджеты лишились доходов в виде налога с продаж и дорожного налога. Во-вторых, местные бюджеты с 2004 г. потеряли еще один источник доходов в виде двухпроцентного отчисления прибыли.

Очевидно, что все названные изменения, отражающие тенденцию усиления крена в распределении доходов в пользу федерального бюджета, негативно отразились на состоянии территориальных и, в первую очередь, местных бюджетов, но наиболее ощутимо ударили прежде всего по уровню муниципальных образований, которые, лишившись значительной части своих доходов, сохранили социальные обязательства перед местным населением.

В настоящее время экономическая база большинства муниципальных образований не соответствует их потребностям, не отрегулированы отношения (в том числе имущественные) между органами государственной власти, муниципалитетами и предприятиями. Порядок налогообложения и условия формирования местных бюджетов чрезмерно централизован, в силу чего многие муниципальные образования не могут самостоятельно и устойчиво функционировать, так как в своем бюджете имеют менее 20% собственных доходов. Важно отметить, что недостаточно используется налогообложение на землю и другие ресурсы. Мировой опыт показывает, что до 40% доходов в местные бюджеты поступает за счет налога на землю, в России же – около 2–3%. Дефицит местных бюджетов порождает опережающее сокращение капитальных расходов по отношению к текущим. Как следствие, недофинансирование инвестиционных расходов, в частности, расходов на капитальный ремонт, на практике приводит к постоянному росту расходов на текущий ремонт муниципальной инфраструктуры. Снятие этих проблем невозможно без укрепления собственной доходной базы местных бюджетов.

Для решения данных проблем была принята «Программа развития бюджетного федерализма в России на период до 2005 года» [О программе..., 2001]. Ключевой целью Программы являлось обеспечение реальной налогово-бюджетной самостоятельности и ответственности региональных и местных органов власти.

Достижение этой цели предусматривалось путем решения пяти крупных блоков следующих задач.

1. Упорядочивание бюджетного устройства субъектов Федерации посредством введения двух уровней местного самоуправления (территориального и поселенческого), за каждым из которых закрепляются определенные функции.

2. Разграничение расходных полномочий, направленное на сокращение и, в конечном счете, ликвидацию расходов, не подкрепленных финансовыми источниками («нефинансируемых мандатов»).

3. Сокращение сферы применения ежегодно устанавливаемых нормативов расщепления налоговых доходов между бюджетами разных уровней.

4. Реформирование Фонда финансовой поддержки регионов, нацеленное на сохранение его основной роли в финансовой поддержке субъектов Федерации и дополнение его целевыми формами финансовой помощи. Одним из последних является Фонд компенсаций, гарантирующий финансирование социальных законов на всей территории страны в условиях сохранения крупных федеральных мандатов. Кроме того, к числу механизмов бюджетного выравнивания относится Фонд финансирования социальных расходов. Суть данного вида финансовой помощи заключается в финансировании приоритетных расходов на основе формульных методов.

5. Создание трехуровневой системы регулирования (обязательной, рекомендательной и инициативной) и одновременное обеспечение финансовой дисциплины вплоть до введения в отношении регионов, не выполняющих своих обязательств перед населением, бюджетополучателями, кредиторами, режима внешнего финансового управления. За субъектами остается право воспользоваться статусом высокодотационного региона или региона, находящегося в финансовом кризисе, что предусматривает более жесткий контроль бюджетного процесса и упреждающие меры по санации региональных финансов.

В Программе развития бюджетного федерализма на период до 2005 г. определялись следующие критерии разделения конкретных видов налогов и доходных источников между бюджетами разных уровней:

- стабильность: чем в большей степени налоговые поступления зависят от экономической конъюнктуры, тем выше должен быть уровень бюджетной системы, за которым закрепляется этот налоговый источник и полномочия по его регулированию;

- экономическая эффективность: за каждым уровнем бюджетной системы должны закрепляться налоги и доходные источники, объект (база) которых в наибольшей степени зависит от экономической политики данного уровня власти;

- территориальная мобильность налоговой базы: чем выше возможности для перемещения налоговой базы между регионами, тем на более высоком уровне бюджетной системы должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений (доходов);

- равномерность размещения налоговой базы: чем выше неравномерность размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений;

- социальная справедливость: налоги, носящие перераспределительный характер, должны быть в основном закреплены за федеральным уровнем власти;

- бюджетная ответственность: сборы, представляющие собой платежи за бюджетные услуги, должны поступать в бюджет, финансирующий соответствующие услуги.

Анализ приведенных критериев свидетельствует о том, что каждый из них либо содержит предпосылки, либо не препятствует централизации налоговых поступлений на федеральном уровне. Иными словами, Программа не предусматривала существенных сдвигов в распределении ресурсов между уровнями бюджетной системы. Основное требование заключалось в обеспечении соответствия пропорций разделения бюджетных доходов при вертикальном и горизонтальном бюджетном выравнивании распределению бюджетных обязательств. Кроме того, в вышеуказанном документе содержалось «описание совокупности возможных перемен» бюджетно-налоговых отношений и не приводилась последовательность мероприятий для их практического осуществления.

В целом, основная цель Программы состояла в концентрации налоговых доходов на федеральном уровне и финансирования за их счет, прежде всего, расходов на обслуживание государственного долга. При этом бремя социальных расходов в субъектах Российской Федерации постоянно увеличивается при снижении их налогового потенциала. Таким образом, наиболее насущная проблема межбюджетных отношений, связанная с нерациональным расщеплением федеральных налогов, при котором абсолютное большинство субъектов Российской Федерации являются или делаются нуждающимися в финансовой поддержке, так и остается открытой.

Подтверждением данного факта является продолжение в 2005 г. централизации государственных финансов. В федеральном бюджете аккумулируется 1,5 ставки налога на прибыль организаций, зачисляются в полном объеме: водный налог и 95% поступлений от добычи нефти. В соответствии с внесенными изменениями в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования межбюджетных отношений (Федеральный закон № 120-ФЗ), перечень региональных налогов и сборов, установленный ст. 14 Налогового кодекса РФ, сокращается с семи до трех (транспортный налог, налоги на имущество организаций и игорный бизнес), а местных (ст. 15 НК РФ) – с пяти до двух (земельный налог и налог на имущество физических лиц). При этом изменения в распределении налоговых доходов между уровнями бюджетной системы закрепляются не действующими один год законами о бюджете, а Бюджетным и Налоговым кодексами.

Резюмируя сказанное, отметим еще раз некоторые характерные черты сложившейся в России бюджетной системы:

- во-первых, низкая доля региональных и местных налогов в формировании доходной части соответствующих бюджетов не создает необходимых предпосылок для улучшения финансовой ситуации на уровне регионов и муниципалитетов;

- во-вторых, сложившаяся практика закрепления налогов за региональными и муниципальными бюджетами, как правило, не учитывает должным образом объем реальных денежных средств, которые могут быть получены за счет того или иного налога на конкретной территории;

- в-третьих, среди налоговых источников доходов территориальных бюджетов основная доля приходится на совместные (расщепляемые) налоги, что обуславливает возможность нестабильности состояния доходной части бюджетов более низких уровней.

Усиление централизации в налогово-бюджетной сфере РФ: итоги для местных бюджетов

Отметим основные проблемы, возникшие в регионах при реализации новой версии закона о местном самоуправлении [Об общих принципах..., 2003]. Прежде всего, это резкая дифференциация налоговых потенциалов территорий, что препятствует разработке и использованию единых нормативов для соответствующих типов муниципальных образований. Далее, для вновь создаваемых муниципальных образований – поселений в составе муниципальных районов отсутствовали органы местного самоуправления, и, как следствие, не велась работа по сбору информации, характеризующей доходный потенциал каждого из вновь создаваемых муниципальных образований. Это делало проблематичным качество формирования показателей межбюджетных отношений и бюджетов соответствующих поселений. Еще одной проблемой является несбалансированность доходов и расходов в бюджетах многих вновь образуемых муниципальных образований и выделение в пределах отдельных регионов слишком большого числа муниципальных образований. Наконец, на уровне муниципальных образований отсутствовала отчетность о налогооблагаемой базе, а также необходимая информация для прогноза земельного налога, налога на имущество физических лиц, кадастровой стоимости земельных участков и т.д.

Переход на новую систему местных бюджетов можно условно подразделить на два этапа.

На первом этапе (2005 г.) по-новому были распределены доходные источники, изменены нормативы отчислений. Так, в 2005 г. в сравнении с предшествующим периодом нормативы отчислений по НДФЛ в бюджеты муниципальных районов снизились с 50% до 30%, из доходов местных бюджетов исключены: налог на прибыль организаций; нормативы отчислений по акцизам; платежи за пользование недрами и природными ресурсами; налог на имущество организаций. При этом за счет местных бюджетов финансировались расходы в сфере оказания специализированной медицинской помощи, социальной защиты, военкоматы, и т.д.

Второй этап перехода на новую систему местных бюджетов (2006 г.) ознаменовался активной стадией разграничения расходных полномочий между государственным уровнем управления и местным самоуправлением. Расходные полномочия и доходные

источники, ранее отнесенные к местным бюджетам, были распределены на районный и поселковый уровень. Однако по отношению к консолидированным местным бюджетам перечень доходных источников и нормативных отчислений по ним Бюджетным кодексом РФ изменен не был.

Напомним, что заявленные цели принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» – повышение эффективности местных органов власти, более четкое разграничение полномочий между властными уровнями и их обеспечение бюджетными средствами. Закон должен был вступить в полную силу с 1 января 2006 г., а до этой даты допускался переходный период. Однако вскоре было принято решение о продлении переходного периода до 1 января 2009 г.: предполагалось, что до этого момента часть вопросов местного значения вновь образованных муниципальных образований в виде сельских поселений может передаваться органам местного самоуправления муниципальных районов. Показательно, что каждый год, прошедший с момента принятия ФЗ № 131, не снимал имеющейся проблемы, а добавлял новые. Правилom стало закрепление за муниципальными образованиями дополнительных вопросов местного значения без передачи местным бюджетам соответствующих доходных источников; все большая группа федеральных законов корректирует в этом отношении «сто тридцать первый» [Лексин, 2006].

В числе наиболее значимых мер по совершенствованию общей организации местного самоуправления выступает формирование значительного числа новых муниципальных образований¹ со своими бюджетами, причем в максимально возможной степени приближенных к месту проживания населения, в интересах которого и предоставляются бюджетные услуги. Такой подход к организации муниципального управления соответствует принципам, провозглашенным в Европейской Хартии о местном самоуправлении. В их числе принцип субсидиарности, в соответствии с которым разграничение расходных полномочий по уровням бюджетной системы должно отвечать критериям их наиболее эффективной управляемости и приближения к конечным потребителям оказываемых бюджетных услуг [Бухвальд, Бексултанов, 2008].

¹ Всего на начало 2007 г. в соответствии с требованиями нового федерального закона было создано 24210 муниципальных образований.

Однако само по себе формирование многих тысяч новых «низовых» органов местного самоуправления и их бюджетов с формально зафиксированным кругом «собственных» расходных полномочий еще не означает создания всех условий для полной и эффективной реализации полномочий муниципального управления в интересах населения. Это связано с тем, что принцип субсидиарности в организации бюджетного процесса нельзя отрывать от других его основополагающих принципов: а) соответствия закрепленных доходов кругу (объему) установленных расходных полномочий соответствующего уровня бюджетной системы; б) сочетания чисто фискальной функции налоговой системы с вменением ей определенных стимулирующих механизмов в отношении деятельности соответствующих органов управления.

В реальности, однако, организация низовых (поселенческих) местных бюджетов происходила достаточно формально. Из-за отсутствия собственной устойчивой доходной базы способность муниципалитетов осуществить свои функции, т.е. обязательства перед населением, оказалась практически полностью зависимой от передачи им налоговых долей и/или дотационной помощи (а не от качества их работы по расширению и эффективному использованию экономического, в том числе налогового, потенциала территории, чего следовало бы ожидать от рациональной модели организации экономических основ местного самоуправления).

Произошедшие изменения (в связи с принятием ФЗ № 131) еще более усилили зависимость местных бюджетов от факторов межбюджетного регулирования. Одновременно эти изменения существенно сузили возможность муниципалитетов проводить собственную налоговую политику, в частности по стимулированию социально-экономического развития территорий за счет поддержки малого и среднего предпринимательства и пр. Налоговая база местных бюджетов не обнаруживает достаточной зависимости от объемов различных видов хозяйственной деятельности в пределах муниципальных территорий [Бухвальд, Бексултанов, 2008]. Например, по оценкам, опубликованным Советом Федерации Федерального Собрания РФ, в настоящее время всего 2% муниципалитетов в России финансово самодостаточны. Подобная тенденция в немалой степени выступает следствием резкого увеличения числа местных самоуправлений и, соответственно, возрастания административных расходов. При таком расширении и без того ограниченная налоговая база местных бюджетов «размы-

вается», а нагрузка на нее со стороны расходов административно-управленческого характера существенно возрастает.

Обращает на себя внимание и тот факт, что на фоне тенденции к общему оздоровлению государственных финансов страны, прежде всего на федеральном уровне, местные бюджеты в России демонстрируют тенденцию к сокращению показателя реальной бюджетной самообеспеченности. Их зависимость от внешних источников финансирования, как было отмечено, заметно возрастает. При этом в действующей «версии» нынешняя муниципальная реформа эту тенденцию еще более усиливает [Бухвальд, 2007].

Рассматривая проведение бюджетной реформы на субфедеральном уровне, важно отметить, что наиболее значимые реальные доходы федеральный центр распределяет в свою пользу, строго регламентируя при этом ограниченные собственные налоговые источники субъектов Федерации. Одновременно существенно увеличивается количество финансовых фондов по линии «регион – муниципальные образования»: наряду с единым Фондом финансовой поддержки муниципальных образований создано несколько региональных и один районный фонд. Система распределения финансовой помощи муниципальным образованиям, обеспечиваемая формированием региональных и районных фондов перераспределения финансовых потоков, представлена в табл. 2.1.

Таблица 2.1

**Региональные и районные фонды*
перераспределения финансовых потоков**

Региональные фонды				Районный ФФПП
РФФП МРиГО	РФФПП	РФССР	РФК	
Цель				
Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	Осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения	Софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения	Финансовое обеспечение расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий РФ	Выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района

Источник средств				
Собственные доходы субъекта РФ. Субвенции из бюджетов сверхобеспеченных районов (городских округов) и поселений	Собственные доходы субъекта РФ. Субвенции из бюджетов сверхобеспеченных районов (городских округов) и поселений	Собственные доходы субъекта РФ	Субвенции бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета. Собственные доходы и источники финансирования дефицита бюджета субъекта РФ	Собственные доходы района
Тип финансовой помощи				
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений	Субсидии местным бюджетам	Субвенции местным бюджетам	Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений из бюджета муниципального района
Принцип распределения				
Исходя из уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)	Исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя	В соответствии с законами субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ	Пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных услуг)	Предоставляется поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений

Источник: Урман, 2010.

* Региональный фонд финансовой поддержки поселений (РФФПП), Региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов (РФФПМРиГО), Региональный фонд компенсаций (РФК), Фонд муниципального развития субъекта РФ (ФМР), Региональный фонд софинансирования социальных расходов (РФССР), Районный фонд финансовой поддержки поселений и др.

Подобное реформирование системы межбюджетных отношений и региональных финансов не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма, поскольку усиление централизации в бюджетно-налоговой сфере обуславливает, в конечном счете, замедление экономического развития территорий и увеличение дефицитов их бюджетов.

Наметившаяся с конца 1990-х годов тенденция концентрации доходов в федеральном бюджете позволяет федеральной власти устанавливать доходы федерального бюджета на уровне расходов, передавая исполнение внутренних расходных обязательств (часто не обеспеченных финансовыми ресурсами) на нижестоящие уровни бюджетов. В результате происходит передача бюджетного дефицита на субфедеральный уровень, и сохраняется остаточный принцип формирования нижестоящих бюджетов, когда регионы испытывают острый дефицит собственных источников формирования полноценных самостоятельных бюджетов. В такой ситуации различные фонды финансовой помощи не способны стимулировать региональные и местные органы власти к увеличению налогового потенциала своих территорий, росту собственных бюджетных доходов, сокращению дотационности бюджетов и, в конечном итоге, проведению взвешенной бюджетной политики.

Таким образом, конечной целью намеченных и последовательно претворенных в жизнь преобразований в бюджетной сфере становится завершение перехода к централизованной, жестко управляемой из центра модели унитарного бюджетного устройства страны, в которой региональные и местные бюджеты занимают подчиненное положение. Поставленные в полную финансовую зависимость от Федерации, ее субъекты и органы местного самоуправления, лишенные собственных источников формирования доходной части бюджетов, превращены в придатки консолидированного бюджета РФ, выполняющие пассивную роль исполнителей в осуществлении бюджетных полномочий.

Программный метод совершенствования межбюджетных отношений

В последующие годы эволюция межбюджетных отношений предусматривала целый ряд мер. В 2006 г. была принята Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финан-

сами в Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 3.04.06 г. № 467-р), которая была нацелена на повышение эффективности межбюджетных отношений путем укрепления финансовой самостоятельности регионов, улучшения управления финансами, создания стимулов для увеличения доходов, а также обеспечения соблюдения принципа гласности при формировании региональных и местных бюджетов. Отличительной особенностью данной Концепции была ее ориентация на формирование рычагов, стимулирующих сокращение дотационности территориальных бюджетов, в частности через ограничение полномочий региональных и местных органов власти в зависимости от степени дотационности их территориальных бюджетов, что могло бы способствовать сокращению масштабов межбюджетного регулирования [Шимширт, 2011].

В 2007 г. в Бюджетный кодекс были внесены поправки (Закон № 63-ФЗ от 26.04.2007), в соответствии с которыми впервые законодательно установлено понятие «публично-правовое образование», и бывший Стабилизационный фонд РФ был преобразован в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния.

В этом же году в связи с принятием трехлетнего бюджета (на 2008–2010 гг.) появились: новая бюджетная классификация; расходные обязательства и виды бюджетных ассигнований; порядок осуществления бюджетного процесса (составление, исполнение, проверка); определены участники бюджетного процесса, в числе которых – законодательные органы власти, Правительство РФ, Минфин России, финорганы субъектов РФ, Федеральное казначейство, главные распорядители, распорядители, получатели бюджетных средств, администраторы доходов бюджета, главные администраторы, администраторы источников финансирования дефицита бюджета, органы бюджетного контроля, получатели бюджетных средств (только бюджетные учреждения).

Кроме того, расходные обязательства законодательно были разделены:

- на действующие и принимаемые;
- на публичные (принимаемые законодательными актами прямого действия) и гражданско-правовые (принимаемые прочими нормативно-правовыми актами и межгосударственными договорами в пределах лимитов бюджетных обязательств).

В условиях кризиса 2008–2009 гг. на первый план вышли проблемы долгосрочной сбалансированности и устойчивости

бюджетной системы, дальнейшего совершенствования разграничения полномочий между уровнями власти и организации эффективной деятельности бюджетополучателей. Инструментом, позволяющим решать подобные проблемы, были признаны государственные программы. В соответствии с этим первостепенное значение приобрело решение проблем, позволяющих осуществлять переход к программной структуре бюджетов и оптимизации функций государственного управления. В 2010 г. была утверждена Программа повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 1101-р.). Программа была направлена на улучшение условий предоставления государственных и муниципальных услуг; развитие системы государственного и муниципального финансового контроля; формирование комплексной федеральной контрактной системы; реформирование системы бюджетных платежей и развитие информационной системы управления госфинансами [Реформирование..., 2010].

К числу государственных программ относятся также федеральные целевые программы (ФЦП). В настоящее время объем средств, направляемых на финансирование ФЦП, и бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, не включенных в ФЦП, сравнялся с объемом межбюджетных трансфертов, а в дальнейшем, по прогнозам Минфина РФ, существенно их превысит (табл. 2.2).

Таблица 2.2

Сравнительная динамика трансфертов в региональные бюджеты и объема реализуемых федеральных программ и инвестиций

Показатель	2011	2012	2013	2014
ФЦП и бюджетные инвестиции*, всего, млрд руб.	1 470,0	1 557,9	1 499,7	1 402,6
Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ, млрд руб.	1 465,5	1 272,8	1 087,5	1 019,7
Межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ к ФЦП и бюджетным инвестициям, %	99,7	81,7	72,5	72,7

Источник: [Основные результаты..., 2011].

*В объекты капитального строительства, не включенные в ФЦП.

Предполагается перевести все бюджетные расходы на программный принцип к 2016 г., что соответствует стратегии Минфина РФ о преобладающей роли программно-целевой структуризации расходной части бюджетов всех уровней. Это означает, что для регионов, которые не являются донорами федерального бюджета, акцент во взаимоотношениях с федеральным центром делается прежде всего на адекватном участии региона в программах и проектах, софинансируемых федеральным центром. В результате в стимулировании межбюджетных отношений осуществляется сдвиг к активизации участия регионов в программах и проектах. Тем самым планируется создать реальные условия для формирования в регионах объектов инфраструктуры, создания территориально-производственных кластеров, поддержки малого и среднего инновационного предпринимательства, развития материальной базы сферы социального обслуживания населения, поддержки ОЭЗ, технопарков, развития информатизации и т.д.

Наряду с этим для целей повышения эффективности использования средств федерального бюджета было бы полезно внести поправки к методике распределения средств из ФФПР в соответствии с тем, что средства данного фонда выступают уже не единственным источником для целей социальных и экономических нужд регионов. При этом представляется, что в среднесрочной перспективе было бы полезно, во-первых, для дотационных регионов, получающих наиболее значительные объемы федеральных инвестиций, предусмотреть перспективы сокращения дотаций, что стимулировало бы повышение эффективности использования средств из ФФПР. С этой целью для данной категории регионов на перспективу предлагается устанавливать понижающие коэффициенты при распределении объема дотаций, а также постепенное замещение их бюджетными кредитами. Во-вторых, для прочих дотационных регионов имело бы смысл использовать повышающие коэффициенты, что не только гарантировало бы данной группе регионов дополнительные объемы трансфертов из ФФПР, но позволило бы иметь средства и на текущие нужды и на инвестиции, например через региональные инвестиционные и гарантийные фонды, венчурные фонды, фонды поддержки малого предпринимательства и пр. [Бухвальд, 2012].

В целом оценивая результаты преобразования бюджетной сферы в России за последние годы можно отметить, что поначалу субъектам Федерации предоставлялась широкая свобода бюджет-

но-налоговых полномочий в управлении бюджетными доходами на субрегиональном уровне, хотя и под строгим контролем со стороны федерального центра. Однако в дальнейшем и вплоть до настоящего времени наблюдается последовательное усиление политики централизации полномочий, что находит отражение и в изменении бюджетно-налогового законодательства. В результате территориальные бюджеты лишились значительной части налоговых источников, а регулирование взаимодействия региональных и местных властей свелось к использованию трансфертного механизма. Но поскольку последний предназначен для выравнивания уровня бюджетной обеспеченности, то он не способствует укреплению финансовой независимости местного самоуправления и ограничивает стимулирующую активность местных органов власти.

В соответствии со сказанным можно заключить, что развитие взаимоотношений органов власти субъекта РФ и муниципальных образований в целях устойчивого развития территорий требует наделения соответствующих органов власти эффективными рычагами управления и прежде всего расширения их налоговых полномочий. Усилению заинтересованности местных властей в повышении собираемости налогов и развитии экономики муниципальных образований может способствовать формирование эффективного механизма местного налогообложения. Только в этом случае может быть восстановлено соответствие между результатами деятельности предприятий и доходами местного бюджета и в целом усиление стимулирующих эффектов в системе межбюджетных отношений.

2.2. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

Отлаженная система межбюджетных отношений – результат длительного реформирования

Формирование федеративного государства в России, одним из признаков которого является бюджетный федерализм, имеет незначительный срок, и многие проблемы его эффективного функционирования еще не решены. Как показывает мировой

опыт, создание отлаженной системы межбюджетных отношений происходит в результате длительного процесса реформирования бюджетной системы, позволяющего выявлять недостатки бюджетного процесса и совершенствовать его в желаемом направлении. Не существует каких-либо единых правил в области межбюджетных отношений для всех федеративных государств. Специфика факторов, оказывающих влияние на формирование бюджетной политики, определяет и специфику подходов к построению отношений между различными уровнями власти в бюджетной сфере.

При федеративной системе управления предметы ведения и полномочия должны быть разграничены между центром и территориями таким образом, чтобы центр мог эффективно исполнять свои обязанности перед страной в целом, а нижестоящие уровни власти могли параллельно решать вопросы своей компетенции. По существу, основной вопрос состоит в поиске наиболее оптимального способа сочетания преимуществ и недостатков централизации и децентрализации власти и, как следствие, централизации и децентрализации бюджетных ресурсов.

Мировая практика дает, по крайней мере, три модели построения межбюджетных отношений, представляющие интерес для условий России, – американскую, германскую и канадскую, каждая из которых включает в себе определенные типичные черты.

Американская модель строится на принципах «конкурирующего» федерализма, когда каждый штат имеет возможность проводить собственную налоговую политику, значительные различия имеются в разграничении предметов ведения и компетенции.

В основе германской модели лежат преимущественно распределительные механизмы (модель «сотрудничающего» федерализма). Распределение доходов используется в качестве основного инструмента выравнивания бюджетной обеспеченности. При этом существуют ограничения на свободу действий нижестоящих уровней власти в области создания доходов. По расходам же система характеризуется наличием тщательно разработанной рамочной структуры внутренних бюджетно-налоговых отношений [Зайдель, Веспер, 1999, Сумская, 2006].

Канадская модель представляет собой комбинацию американской и германской моделей федерализма.

Американская модель: пример классического бюджетного федерализма

Самой основательно разработанной и законодательно оформленной является американская модель, служащая примером классического бюджетного федерализма. Согласно этой модели все органы власти имеют собственные «непересекающиеся» налоги и автономные налоговые службы. Кроме того, для американской системы налогообложения характерно параллельное использование основных видов налогов. Финансовая помощь распределяется в основном в виде целевых субвенций по установленным формулам. Цели определяются исходя из общенациональных приоритетов.

В США первичной единицей является штат. Конституция США родилась как договор между штатами, и федеральные власти по конституции имеют те полномочия, которыми их наделили штаты. С другой стороны, органы местного самоуправления (графства, города) имеют лишь те полномочия, которые они получили сверху от штата. Уставы (хартии) городов принимаются законодательным собранием штата. Конституция Соединенных Штатов Америки не регламентирует сферы полномочий местных органов власти, организация и деятельность органов власти муниципалитетов находятся в юрисдикции конституций отдельных штатов.

Компетенция между центром, штатами и органами местного самоуправления распределяется следующим образом.

В сферу деятельности *федерального правительства* входят: оборона, безопасность страны и крупные инвестиции в инфраструктуру, а также разработка и реализация федеральных экономических, экологических, социальных и других программ, с помощью которых уменьшаются различия в экономическом и социальном развитии отдельных территорий США. Таким образом, выравнивающим механизмом являются федеральные и штатные инвестиции и программы. В настоящее время действует около 600 таких программ. Кроме того, правительство располагает федеральными субсидиями (грантами) на реализацию отдельных проектов и программ, за которые конкурируют территории. Возможность получить средства из федерального бюджета через грант или попасть в ту или иную федеральную программу имеют не только штаты, но и отдельные крупные города, которые могут

напрямую обращаться со своими нуждами к федеральным властям. Критериями горизонтального распределения грантов обычно являются: численность населения, экономический потенциал территории, а также усилия по сбору налогов, либо стоимость предоставляемых общественных услуг.

Власти штатов играют значительную роль в финансировании расходов на муниципальном уровне. Некоторые штаты предоставляют муниципальным органам власти значительную свободу в финансировании и определении объема предоставляемых услуг, в то время как другие осуществляют жесткий контроль за деятельностью муниципальных властей. При существующих ограничениях, накладываемых законодательством штатов на возможности муниципальных властей по введению собственных налогов и сбору налоговых доходов, трансферты из федерального бюджета муниципальным властям, а также из бюджетов штатов муниципальным бюджетам составляют значительную часть бюджетных доходов муниципальных органов власти.

Оказание разнообразных услуг населению является главной задачей *местного самоуправления* в федеративной системе США. В компетенцию органов местного самоуправления входят: строительство и содержание дорог, водоснабжение и канализация, уборка и переработка отходов, благоустройство территории, места парковки автотранспорта, местная полиция и служба безопасности, пожарная охрана, парки и другие зоны отдыха, театры и спортивные сооружения, ряд социальных услуг населению, бесплатная медицина для малообеспеченных слоев, скорая помощь и др. Графства и большие города имеют свои суды. Считается, что в США надежно защищены права штатов и недостаточно – права местного самоуправления.

Налоговая система США построена в соответствии с изложенным разграничением полномочий. Основным источником доходов федерального бюджета США являются подоходные налоги с физических и юридических лиц и налоги на фонд оплаты труда; доходов штатов – налог с продаж; доходов местного самоуправления – налог на недвижимость. Кроме того, штатам разрешается взимать свои подоходные налоги сверх федеральных. В свою очередь, штаты сверх своих налогов разрешают органам местного самоуправления вводить дополнительные местные налоги. Ставки федеральных налогов едины по всей стране и ежегодно утверждаются Конгрессом. Налоги штатов и местные налоги могут

существенно различаться в пределах общей инструкции в зависимости от уровня доходности территорий.

Поскольку правительства штатов и местные органы власти оказались в высокой степени зависимыми от средств финансовой помощи со стороны федерального правительства, то сложившаяся в США система межбюджетных отношений в последние годы постоянно совершенствуется в направлении укрепления доходной базы местных органов власти за счет увеличения доли налоговых доходов в совокупных бюджетных доходах муниципалитетов.

Германская модель: принцип единства стандартов жизни

Германская модель бюджетного федерализма строится на принципе обеспечения единства стандартов жизни на всей территории страны, что приводит к высокой степени единообразия в сфере государственной инфраструктуры и предоставления государственных услуг.

Основу бюджетной системы составляют «общие» налоги, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение с целью сокращения разрыва между «богатыми» и «бедными» землями. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, однако существуют многочисленные и достаточно крупные федеральные и совместные программы регионального развития. Результатом реализации данной модели является обеспечение социальной справедливости, хотя и за счет некоторого ущерба экономической эффективности.

Основной территориальной единицей Германии является земля. При этом каждая земля имеет свою Конституцию, которая должна отвечать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в соответствии с Конституцией ФРГ. Принцип федеративного государства относится к незыблемым конституционным принципам. Распределение полномочий между федерацией и землями является важным элементом в системе разделения властей, предусмотренных в Конституции.

Компетенция федерации закреплена в законодательстве, которое подразделяется на три вида:

1) *исключительной компетенцией* федерации является законодательное обеспечение отношений с иностранными государст-

вами, вопросов обороны, валютной и денежной системы, железной дороги, воздушного сообщения и часть налогового законодательства;

2) в сферу предметов ведения земель относятся вопросы *конкурирующего законодательства*, не урегулированные федеральными законами, такие как гражданское и уголовное право, хозяйственное и атомное законодательство, трудовое и земельное право; законодательство в вопросах иностранных граждан, жилищное хозяйство, судоходство и уличное движение, удаление отходов, надзор за чистотой воздуха и борьба с шумом (практика показала, что по этим темам нужно иметь единые правила, что требует законодательных инициатив со стороны государства);

3) *рамочное законодательство* устанавливает сферы, находящиеся в ведении земель. Это – высшее образование, охрана окружающей среды, планировка местности и водный баланс. Кроме того, федерацией и землями совместно регулируются и финансируются мероприятия по расширению существующих и строительству новых вузов, улучшению региональной хозяйственной структуры, а также аграрной структуры и охраны побережья. К компетенции земель также относится сфера культуры, коммунальное право и полиция.

У коммунального (местного) самоуправления в Германии давние традиции. В Конституции прямо гарантируется коммунальное самоуправление в городах, общинах и районах [Бюджетный федерализм..., 2001; Сумская, 2006]. Коммунальное право находится в компетенции земель. Коммунальные конституции отдельных земель в силу различных причин значительно отличаются друг от друга. Тем не менее практика коммунального управления во всех федеральных землях одинакова.

К сфере местного самоуправления относятся: общественный транспорт коммунального сектора; местное дорожное строительство; снабжение электричеством, водой и газом; канализация; градостроительное планирование; строительство и содержание школ, театров и музеев, больниц, спортивных сооружений и купален. Общины занимаются вопросами профессиональной подготовки взрослого населения и молодежной политики.

Налоговая система в Германии характеризуется тем, что каждый уровень власти имеет свой источник доходов, достаточный для финансовой автономии. Вертикальное распределение налогов в Германии четко закреплено в Конституции. Часть налогов пол-

ностью поступает одному субъекту межбюджетных отношений, другие распределяются в определенной пропорции между несколькими получателями.

Так, в федеральный бюджет полностью поступают налоги на бензин, табак, кофе, страхование, а также пошлины; в бюджеты земель – налоги на имущество, наследство, автомобили, лотереи и пиво; а в бюджеты общин – налоги на землю, местные налоги на потребление, а также большая часть промыслового налога. Кроме того, общины имеют право распоряжаться поступлениями от взимания налога на специфические формы использования доходов и акцизов.

Основная часть налогов (более 70% объема поступлений) являются совместными по получению. К ним относятся: прямой налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость. Распределение данных налогов устанавливается Конституцией ФРГ. Налоговая база муниципальных властей закреплена в Конституции ФРГ, которая устанавливает порядок распределения налогов, относящихся к сфере исключительной компетенции муниципальных властей, а также процедуру расщепления доходов с налога на бизнес (торговлю).

Федеральное правительство делит часть своих доходов от налога на нефтепродукты с землями в целях оказания содействия региональным программам развития общественного транспорта. Поступления от налогов на недвижимость и торговлю должны зачисляться в бюджеты муниципалитетов; доходы от местных налогов на потребление и расходы должны зачисляться в муниципальные бюджеты или, в соответствии с положениями законодательства данной земли, ассоциациям муниципалитетов. Муниципалитетам должны быть предоставлены полномочия по установлению ставок, по которым в рамках действующего законодательства должны взиматься налоги на недвижимость и торговлю.

Если налоговых поступлений недостаточно для покрытия расходов, то слабые в финансовом отношении земли могут получать дополнительные перечисления и использовать эти средства по своему усмотрению. Сложившее вертикальное распределение налогов является достаточно устойчивой и эффективной формой межбюджетных отношений.

Горизонтальное выравнивание основывается на двух показателях – финансовой силы и баланса. Первый отражает величину получаемых землей налогов, а в отдельных случаях корректиру-

ется с учетом их особых финансовых потребностей. Второй показывает соответствие бюджетных доходов, получаемых землей, доле населения, проживающего в ней (с возможной корректировкой для крупных городов). Механизм горизонтального выравнивания между землями, закрепленный в Конституции и особом Законе о финансовом выравнивании, нацелен на корректировку вертикального распределения налогов для сокращения остающихся региональных различий в бюджетных доходах на душу населения, с тем чтобы они для всех земель были не ниже 95% средне-германского уровня.

При всех достоинствах системы бюджетного федерализма в Германии ее слабой стороной являются нормы перераспределения доходов земель при горизонтальном выравнивании. Уровень бюджетной обеспеченности после перераспределения у слабой земли может оказаться выше, чем у сильной.

Канадская модель: экономическая эффективность и социальная справедливость

Канадская модель бюджетного федерализма, с одной стороны, считается социально ориентированным вариантом американской модели, с другой, – она включает и элементы германской системы межрегиональных бюджетно-налоговых отношений. Канадской модели, во-первых, присущ высокий уровень децентрализации, и, во-вторых, в ней важную роль играют распределительные механизмы [Зайдель, Веспер, 1999; Сумская, 2006].

Налоги подразделяются на общие и «непересекающиеся». Механизм распределения налоговых поступлений предусматривает использование метода «достраивания» ставок, в соответствии с которым территории имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке. Кроме того, используются разнообразные выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. В целом достигается сочетание экономической эффективности и социальной справедливости.

Административно-территориальное деление Канады включает десять провинций и три территории. Необходимо отметить, что в канадской федерации наблюдается высокая децентрализация не только в области предоставления государственных услуг, но и в

отношении финансирования этих услуг. Местные органы управления (городские, сельские, поселковые и т.п.), их структура и полномочия создаются и определяются провинциальными и территориальными органами власти.

Характерной чертой канадской федерации является асимметрия в бюджетной обеспеченности различных провинций, что ставит отдельные провинции в зависимость от финансовой помощи из федерального бюджета. Система бюджетного федерализма в Канаде базируется на иерархическом принципе, в соответствии с которым федеральные власти взаимодействуют в основном с бюджетами провинций, а провинции – с муниципальными бюджетами. Распределение бюджетных полномочий между провинцией и муниципальными образованиями различается в зависимости от конкретной провинции.

Объем трансфертов, поступающих из провинций в муниципалитеты, примерно соответствует объему федеральной финансовой помощи, направляемой в бюджеты провинций. Трансферты из бюджетов провинций муниципалитетам различаются в зависимости от конкретной провинции, однако все они имеют определенное сходство с федеральными трансфертами бюджетам провинций. Механизм распределения трансфертов из бюджетов провинций включает в себе элемент определенного бюджетного выравнивания. В нем важную роль играет обеспечение равного объема средств, получаемых муниципалитетами, в расчете на душу населения. Кроме того, трансферты из федерального бюджета провинциям выделяются по менее строгим критериям, чем из бюджетов провинций муниципалитетам.

Основными федеральными налогами в Канаде являются: личный подоходный налог и налог с доходов корпораций, а также налог на добавленную стоимость (НДС). Кроме того, в федеральный бюджет поступают также акцизы на табачные изделия, алкогольную продукцию и бензин. Провинции имеют право устанавливать свои личные подоходные налоги и налог с доходов корпораций. Кроме того, провинциальными являются также налог с розничного оборота и, в большинстве случаев, налог на крупные природные ресурсы. На местном уровне основным налогом является налог на недвижимое имущество (распространяющийся как на жилье, так и на имущество предприятий), муниципальными являются также всякого рода лицензионные и прочие сборы.

В целом в канадской системе бюджетного федерализма значительной степенью самостоятельности при формировании налоговых доходов пользуются провинции. Местные власти основную долю своих доходов получают из вышестоящего (провинциального) бюджета.

Пути совершенствования российской модели

Формирование системы бюджетного федерализма возможно на основе определенного сочетания тех или иных элементов рассмотренных моделей. Представляется, что для России могут быть полезны отдельные элементы каждого из рассмотренных подходов. На наш взгляд, необходимо выделить следующие моменты:

- четкое разграничение бюджетных полномочий, относительная самостоятельность региональных и местных властей при условии ориентации на общегосударственные нормативы, отсутствие полномочий нижестоящих уровней, не обеспеченных соответствующими финансовыми ресурсами;

- распределение источников доходов должно осуществляться с учетом общего объема нормативных расходов властей территорий и их налогового потенциала;

- финансовая помощь территориям должна предоставляться с учетом нормативных расходов и налогового потенциала регионов;

- субъекты Федерации и муниципалитеты должны каждый располагать, по крайней мере, одним крупным налогом, который полностью находится в их распоряжении;

- ряд федеральных налогов (например налог на прибыль и подоходный) следует разделить между уровнями бюджетной системы с использованием либо метода достраивания ставок, либо стабильных нормативов;

- ряд косвенных федеральных налогов (например НДС и акцизы) целесообразно зачислять в федеральный бюджет с последующим частичным перераспределением между территориями в рамках установленных схем выравнивания;

- бюджетная политика всех субъектов Российской Федерации должна базироваться на единых принципах межбюджетных отношений;

- федеральные законы должны гарантировать финансовую самостоятельность местных органов власти.

Как и в других странах, в России введение федеративной системы отражает стремление обеспечить большую эффективность в организации взаимоотношений между разными уровнями бюджетной системы с помощью децентрализации задач управления. Одним из важных направлений совершенствования бюджетного федерализма в России в связи с этим представляется обеспечение возможностей для органов местного самоуправления иметь адекватные доходные источники, позволяющие эффективно выполнять свои полномочия.

В заключение еще раз подчеркнем, что большинство стран, и не только федеративных, пошли в направлении децентрализации бюджетной системы. Для этого есть множество объективных причин, но важнейшая из них следующая: разумно децентрализованная бюджетная система более эффективна. В такой системе отношения между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых взамен бюджетных услуг со временем подчиняется интересам и предпочтениям населения разных регионов и муниципалитетов. Централизованное же финансирование региональных бюджетов занимает подобающее ему в федеративном государстве место – из преобладающего оно становится сравнительно второстепенным, направленным лишь на сглаживание различий в социально-экономическом положении регионов и на покрытие расходов, связанных с выполнением регионами функций, закрепленных за федеральными властями [Швецов Ю., 2005].