

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.

## 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, вкладываться 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 регионально-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) упрочение 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 бюджет<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 годичных 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 процесса<sup>1</sup>.

### **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.

---

<sup>1</sup> 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 отсутствие 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.