

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 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].