

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ОПТИМАЛЬНОЙ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РФ

*Исследование проведено при финансовой поддержке РФФИ (проект № 10-06-90719-моб.ст.).*

Обсуждаются проблемы бюджетного регулирования в России, предложены пути совершенствования межбюджетных отношений через оптимизацию системы налогового федерализма.

**Ключевые слова:** экономическая эффективность; бюджетное регулирование; налоговая политика; межбюджетные отношения.

Эффективное межбюджетное взаимодействие федерального центра и регионов позволяет решать острые вопросы экономическими методами, а его отсутствие приводит в движение более жесткие механизмы решения проблем [1–4].

Экономический кризис деформирует систему налогов и бюджетную систему. Вне связи с реальной ситуацией, сложившейся в экономике, все рассуждения и предложения о «формуле» бюджетного федерализма, оптимальной налоговой системе и повышении ее стимулирующей роли неизбежно будут носить абстрактный характер.

Необходимо, на наш взгляд, отказаться от разделения налогов на собственные, «закрепленные» и регулирующие. Все налоги должны быть только собственными. Для разделения налоговых полномочий между уровнями власти необходимо, чтобы:

– налоговые полномочия федеральной власти стали достаточными для регулирования экономики и поддержания единого экономического пространства;

– доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, облагались федеральными налогами.

На сегодняшний день на практике продолжает функционировать та же система межбюджетных отношений, которая была разработана в России ещё с 1990-х гг. (рис. 1).

Таким образом, при определении размеров нормативов таких отчислений учитывались особенности каждого территориального образования. Это одна из причин, почему в тот период количество дотационных бюджетов было относительно небольшим и встречные финансовые потоки в бюджетной системе сводились к минимуму.

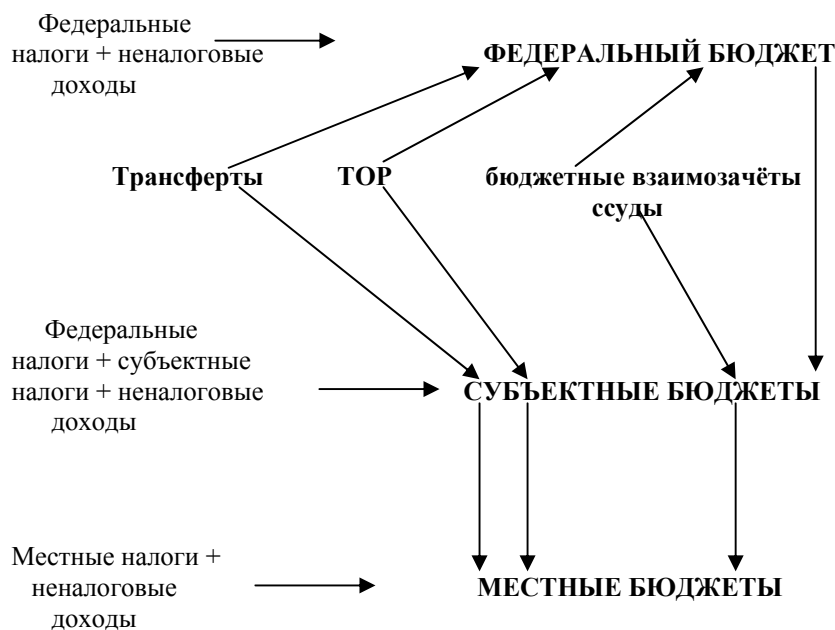


Рис. 1. Схема межбюджетных отношений (Бородулина, 1997)

Поскольку при таких нормативах особенности каждой территории во внимание не принимаются, то вся загрузка по бюджетному регулированию с учетом этих особенностей (разный налоговый потенциал, численность населения, степень развития информационной инфраструктуры и т.п.) переносится на дотации.

Такой порядок в основном продолжает осуществляться в России в отношениях между федеральным

бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации.

Следующая проблема в бюджетной системе РФ – большие встречные налоги. Основная их причина – одинаковые для всех регионов нормативы отчислений от регулирующих налогов по соответствующим их видам. Следовательно, регулирующие налоги, по существу, перестают выполнять в полной мере свою регулируемую функцию. Они не могут учитывать особенно-

сти каждой территории, а тем более каждого работающего в сфере малого бизнеса.

Вся нагрузка по бюджетному регулированию с учетом таких особенностей переносится на прямые перечисления из Федерального бюджета, в том числе и через трансферты.

Сбалансированность бюджетов, которая практически должна реализовываться через равенство бюджетных прав, в настоящее время ограничивается направленностью механизмов бюджетного выравнивания на бюджетное потребление, но не на выравнивание фискального потенциала каждого региона. При этом усиливающаяся «трансферизация» финансовой помощи регионам из федерального бюджета создает вредную иллюзию о бюджетном равенстве субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что декларированный в законе принцип «равенства всех бюджетов» не может быть полностью реализован, так как все бюджеты имеют свои особенности. Нельзя согласиться с нормой, устанавливающей, что принцип равенства во взаимоотношениях между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации «предполагает установление единых нормативов отчислений». Единый подход к территориям заключается не в одинаковых (единых) размерах нормативов отчислений, а в единой методологии их исчисления с использованием единых критериев, имеющих разное количественное выражение, что и позволяет учитывать особенности каждой территории.

Таким образом, с учетом современных реалий приоритетной целью бюджетного федерализма должно стать выравнивание способности региона к самообеспечению и устойчивому развитию на базе активного использования потенциалов всех форм собственности. При этом речь идет не просто о декларировании принципов, а о том, что не только федеральный Центр должен решать проблемы регионов. В конечном итоге ответственность за балансирование региональных бюджетов и за обеспечение нормального уровня потребления государственных услуг ложится на власти субъектов Федерации, так как для них проблема самостоятельности экономического потенциала региона должна стать приоритетной.

Задача сбалансированности бюджетов – это прежде всего функция органов власти на каждом уровне. Важно в ходе совершенствования государственной экономической политики предоставить субъектам Федерации и органам местного самоуправления определенные права в области налогообложения, что должно привести и к сокращению пока еще сохранившейся множественности налогов и сборов. Лучшим для этого явилось бы право региона на установление территориальной надбавки к ставке одного из федеральных налогов (за исключением НДС). Это также один из наиболее эффективных методов по возможностям ограничения территориальных властей в вопросе повышения налогового бремени, в отличие от ориентации на множественность налогов и сборов.

Большое недовольство в регионах вызывают индивидуальные соглашения Федерального центра с отдельными субъектами Федерации по межбюджетным отношениям. Предусмотренные выше меры по сокра-

щению встречных финансовых потоков в случае их реализации в значительной степени устраняют потребность в такого рода соглашениях.

В перспективе задача бюджетного регулирования не должна сводиться к балансированию сверху каждого бюджета. Это есть прерогатива органов власти всех уровней. Необходимо, обеспечив более рациональное распределение на постоянной основе налогов между звеньями бюджетной системы, повысив уровень собственных доходов территорий, поддерживать посредством отчислений от регулирующих налогов и трансфертов минимально необходимый средний на душу населения уровень доходов бюджетов, где недостаточен налоговый потенциал. Это надо все в большей степени сочетать с целевым дотированием через субвенции. Реализация предлагаемых мер позволит наряду с дальнейшим совершенствованием нормативно-долевого метода определения финансовой помощи регионам не сводить к нему бюджетное регулирование, наиболее полно использовать все формы межбюджетных отношений в соответствии с их функциями.

Реформирование межбюджетных отношений обеспечит переход к целенаправленному формированию качественно новой их схемы, основанной на сбалансированном разграничении доходных и расходных бюджетных полномочий между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, нацеленных на нейтрализацию центростремительных сил в регионах, при сохранении их относительной экономической обособленности и укреплении системы устойчивого федеративного устройства страны, тесного взаимодействия Центра и регионов, как и регионов между собой.

Одним из практических решений при совершенствовании региональной экономической политики стало укрупнение регионов и изменение их административных границ, при котором, в конечном счете, реализуется и переход к унифицированному принципу административного деления РФ, где устраняется дуализм (территориальные и национальные подходы), а все субъекты РФ получают равный статус без акцента на национальные характеристики какой-то части живущих там граждан. Заметим, что эта ссылка на национальную принадлежность уже не стала обязательной в российском паспорте. В подавляющем большинстве административные границы между теми или иными субъектами Федерации не могут быть аргументированы никакими иными, кроме откровенно политически ситуативных, соображениями.

Наличие проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации уходит своими корнями еще в прошлое дореволюционной России, где губернии выделялись не по национальному признаку, а во времена Советского Союза экономическое взаимодействие территорий усиливалось тем, что предприятия на основе соответствующей кооперации и разделения труда снабжались комплектами из различных регионов страны. Другой фактор актуальности проблемы – традиционная отраслевая специализация большинства нынешних субъектов Федерации, в отдельных случаях весьма остро ставящая проблему создания хотя бы относительно самостоятельного экономического комплекса.

Наконец, в административно-территориальном делении страны существуют юридически самостоятельные субъекты Федерации, но ещё слабо приспособленные к самостоятельному экономическому функционированию, как, например, Республика Тыва.

Механистически выстроенное межрегиональное выравнивание сглаживает дифференциацию (характерно, что дифференциация бюджетная, где действуют механизмы выравнивания, меньше, чем дифференциация по экономическому развитию в целом) и тем объективно тормозит экономическое развитие региона, как и всей страны, так как создаёт у первых иждивенческие настроения и не стимулирует активное использование всех ресурсов региона. Между тем здесь требуются большие объёмы перераспределения ресурсов, направляемых на выравнивание социально-экономического положения отдельных регионов.

Здесь даёт о себе знать одно из существующих противоречий развития России, поскольку через механизм увеличения объёмов перераспределения финансовых ресурсов сокращаются объёмы доходов других территорий.

Долгосрочная стратегия федерального центра при совершенствовании экономической политики должна состоять прежде всего не в формальном построении бюджетного выравнивания положения регионов через налоговые ставки и трансферты, а в обеспечении более широких условий для мобильности рабочей силы через реформу трудовых отношений, создании доступного общероссийского рынка жилья, отмене административных барьеров типа регистрации и др., а в целом эта стратегия должна быть нацелена на создание необходимых условий, стимулирующих наращивание и рациональное использование каждым регионом собственного социально-экономического потенциала.

Ядром новой организации бюджетного процесса должна стать широко применяемая в мире концепция (модель) «бюджетирования на результат» в рамках среднесрочного финансового планирования. Её суть – распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах долгосрочных объёмов бюджетных ресурсов («потолков» расходов).

Сегодняшняя ситуация позволяет предположить, что интегративные тенденции территориального характера будут нарастать, а это значит, что законодательную базу для их материализации необходимо начинать создавать уже сейчас.

Совершенствование отношений бюджетного федерализма на всех уровнях бюджетной системы позволит обеспечить каждый уровень власти достаточными ресурсами для выполнения закреплённых за ним функций, привести в соответствие объём прав на доходы и объём обязанностей по расходам, повысит ответственность каждого уровня власти за свои действия.

Реализация любого полномочия должна иметь материальную базу, и объём закрепляемых полномочий

по вопросам совместного ведения должен совпадать с объёмом закрепляемых для реализации полномочий материальных ресурсов. Но это (дать ресурсы местной власти) – не самоцель, а только средство решения главной проблемы, каковой является обеспечение гражданам любого субъекта Федерации, в любой части страны равных условий.

Необходимо оградить процесс межбюджетных отношений от влияния различного рода сепаратных соглашений, нарушающих конституционное равенство всех субъектов Федерации, в результате того что в таких соглашениях, как правило, предоставляются недостаточно экономически обоснованные льготы отдельным регионам в ущерб другим. «Бюджетный пирог» един и если кто-то получает большой его кусок, то другим остаётся меньшая его доля.

Таким образом, фактически закрепляется неравенство регионов как плательщиков в федеральный бюджет и как получателей средств из него, что не только нарушает целостность бюджетной системы России и единонаправленность государственной финансовой политики, но и наносит прямой экономический ущерб стране в целом, а также негативно влияет на экономическую и социальную стабильность общества.

Политика государства в вопросах построения бюджетной системы должна быть нацелена на обеспечение единства этой системы, использование эффективных методов её функционирования, но не на подмену органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в части реализации ими своих полномочий.

Последние не должны находиться в отношении крайней высокой степени зависимости от Центра. Они должны обладать достаточно высокой степенью экономической самостоятельности, но при обязанности соблюдения общих правил деятельности и ответственности, которые устанавливаются федеральными органами власти. Здесь должна быть сформирована такая институциональная среда, т.е. совокупность норм, правил, получивших законодательное закрепление, которая обеспечила бы налогово-бюджетную автономию региональных и местных властей при одновременном повышении их ответственности за результаты такой автономии.

Сбалансированность бюджетов, которая практически должна реализовываться через равенство бюджетных прав, в настоящее время ограничивается направленностью механизмов бюджетного выравнивания на бюджетное потребление, но не на выравнивание фискального потенциала каждого региона. При этом усиливающаяся «трансфертизация» финансовой помощи регионам из федерального бюджета создает вредную иллюзию о бюджетном равенстве субъектов Российской Федерации.

Очевидно, что декларированный в законе принцип «равенства всех бюджетов» не может быть полностью реализован, так как все бюджеты имеют свои особенности. Нельзя согласиться с нормой, устанавливающей, что принцип равенства во взаимоотношениях между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации «предполагает установление единых нормативов отчислений». Еди-

ный подход к территориям заключается не в одинаковых (единых) размерах нормативов отчислений, а в единой методологии их исчисления с использованием единых критериев, имеющих разное количественное выражение, что и позволяет учитывать особенности каждой территории.

Таким образом, с учетом современных реалий приоритетной целью бюджетного федерализма должно стать выравнивание способности региона к самообеспечению и устойчивому развитию на базе активного

использования потенциалов всех форм собственности. При этом речь идет не просто о декларировании принципов, а о том, что не только федеральный центр должен решать проблемы регионов. В конечном итоге ответственность за балансирование региональных бюджетов и за обеспечение нормального уровня потребления государственных услуг ложится на власти субъектов Федерации, так как для них проблема самодостаточности экономического потенциала региона должна стать приоритетной.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Альтернативный бюджет экономического роста*. URL: <http://www.yabloko.ru/Themes/Budget/2003/alt-part2-1-5.html>
2. *Налогово-бюджетная политика государства* // Основы экономической теории: политэкономический аспект / Отв. ред. Г.Н. Клишко. 3-е изд., прераб. и доп. Киев: Компас, 2001. 215 с.
3. *Улюкаев А.В.* Экономический рост и межбюджетные отношения // Инвестиционный климат и перспективы экономического роста в России: В 2 кн. / Отв. ред. Е.Г. Ясин. М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2001. Кн. 1. 272 с.
4. *Zhuravskaya E.V.* Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style // Journal of Public Economics. 2000. № 76. P. 337–368.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 1 марта 2011 г.