



ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

УДК 336.145:342.24 (045)

ТЕОРИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

ИВАНОВА НАТАЛИЯ ГЕОРГИЕВНА

доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственных и муниципальных финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: ivanova_ng@mail.ru

ЦЕПА МАКСИМ ВАДИМОВИЧ

аспирант кафедры государственных и муниципальных финансов Санкт-Петербургского государственного экономического университета, Санкт-Петербург, Россия

E-mail: tsepatax@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Эффективность функционирования системы межбюджетных отношений в любой стране во многом зависит от степени ее соответствия основополагающим принципам бюджетного федерализма, которые глубоко теоретически разработаны зарубежными и отечественными экономистами. В России построение модели бюджетного федерализма приняло затяжной характер, что объективно обусловлено трудностями подобного строительства в огромной и неравномерно развитой стране. Вместе с тем в практике межбюджетных отношений на современном этапе накопились проблемы и противоречия, которые приводят к серьезным социально-экономическим последствиям. В статье сделаны выводы о необходимости совершенствования действующего механизма межбюджетных трансфертов, в частности увеличения удельного веса необусловленных трансфертов, реформирования порядка предоставления федеральных субсидий и др. Авторами предложены некоторые направления по преодолению современного кризиса субнациональных бюджетов, а также пути укрепления налогового потенциала субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: межбюджетные взаимоотношения; бюджетный федерализм; межбюджетные трансферты; налоговый потенциал субъекта Российской Федерации; блочный трансферт (грант); резервный фонд субъекта Российской Федерации; региональные налоги.

THE THEORY OF FISCAL FEDERALISM AND THE RUSSIAN PRACTICE

NATALYA G. IVANOVA

ScD (Economics), Professor, Head of the State and Municipal Finance Chair, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia

E-mail: ivanova_ng@mail.ru

MAXIM V. TSEPA

Post-graduate student of the St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg, Russia

E-mail: tsepatax@yandex.ru

ABSTRACT

The efficiency of the system of inter-budget relations in any country largely depends on how it conforms to fundamental principles of the fiscal federalism that were given a deep theoretical insight by foreign and Russian economists. The construction of the fiscal federalism model in Russia has been going at a slack pace due to objective difficulties of its implementation in the huge country with unevenly developed areas. At the same time,

problems and contradictions that have by now accumulated in the practice of inter-budget relations have serious social and economic implications. The conclusion made in the paper substantiates the necessity of improving the current mechanism of inter-budget transfers, particularly, increasing the proportion of unconditioned transfers and reforming the procedure for granting federal subsidies. The authors propose some measures for overcoming the present crisis of sub-national budgets and ways to strengthen the tax potential of the Russian Federation.

Keywords: inter-budget relations; fiscal federalism; inter-budget transfers; tax potential of a Russian Federation subject; block transfer (grant); reserve fund of a Russian Federation subject; regional taxes.

Большинство современных государств вне зависимости от типа государственного устройства характеризуются делением национальной бюджетной системы на несколько обособленных уровней. Правоотношения, возникающие при взаимодействии органов власти различных уровней по властной вертикали бюджетных отношений, получили название межбюджетных отношений. В условиях наличия нескольких уровней управления в общественном секторе актуальным становится вопрос построения эффективной модели их взаимодействия.

Отечественная наука в начале 90-х гг. XX в. взяла на вооружение подход, давно принятый в западных экономических школах, о разделении национальных бюджетных систем на федеративные и унитарные. Согласно указанному делению, в исследованиях проводилась классификация стран по данным типам, при этом в каждом типе сравнивался опыт распределения бюджетных полномочий, методов межбюджетного выравнивания и т.д. Однако к началу XXI в. сформировалось представление о том, что вне зависимости от типа государственного устройства децентрализация власти и соответственно федерализация межбюджетных отношений становятся важнейшими факторами демократического и социально-экономического развития государства.

Центральным элементом концепций организации межбюджетных отношений является *теория бюджетного (фискального) федерализма*. Она прежде всего основана на *теореме децентрализации*, впервые сформулированной американским экономистом У. Оутсом [1, с. 1222]. Согласно теореме, децентрализованное производство локальных общественных благ, полностью потребляемых населением определенной территории государства, при условии отсутствия экономии от масштабов

производства всегда более эффективно или, по крайней мере, не менее эффективно, чем производство таких общественных благ на государственной уровне. Заявленная эффективность достигается за счет того, что уровень власти, находящийся ближе к конечному потребителю, способен в большей степени определить потребности конкретных территориальных общностей населения страны.

Теорема и построенная на ее основе математическая модель позволяют количественно измерить преимущества децентрализации производства общественных благ. При этом преимущества от децентрализации тем больше, чем значительнее различия в предпочтениях жителей отдельных регионов. Вопрос о причинах такого неравномерного распределения экономических агентов, при котором достигается определенная общность предпочтений в рамках административно-территориальных образований, но наблюдаются различия между территориями, в модели У. Оутса не разрешен.

Поставленную выше проблему решает в определенной степени гипотеза, предложенная американским экономистом Ч. Тибу [2, с. 416], которая заключается в предположении, что экономические агенты для осуществления своей деятельности склонны выбирать административно-территориальную единицу, уровень производства общественного блага и уровень налогового бремени в которой в наибольшей степени соответствуют их предпочтениям («голосование ногами»). На практике такая фискальная миграция ограничивается рядом факторов. В первую очередь речь идет о миграционных издержках, возлагающихся как на экономических агентов, которые меняют местонахождение, так и иных субъектов. Кроме того, административно-территориальное деление современных государств зачастую не

соответствует экономически оптимальным условиям производства локальных общественных благ.

Помимо очевидных преимуществ, процесс децентрализации производства общественных благ связан с вероятностью возникновения ряда негативных последствий. При передаче на субнациональный уровень дополнительных расходных полномочий у регионов возникает необходимость их финансирования. В такой ситуации возможен дисбаланс закрепленных за определенной территорией финансовых ресурсов и обязательств по производству общественных благ (проблема нефинансируемых мандатов). Кроме того, с учетом отсутствия в реальности идеальных локальных общественных благ при взаимодействии субъектов бюджетной системы различных уровней возникают внешние эффекты, при которых участники таких правоотношений склонны к переложению собственных финансовых потерь на иных субъектов.

Модель организации межбюджетных отношений сочетает в себе целый ряд взаимосвязанных аспектов, которые можно детализировать по следующим направлениям: распределение расходных обязательств и ответственности за их выполнение; разграничение доходных источников, в том числе налоговых полномочий; бюджетное выравнивание и распределение межбюджетных трансфертов. Примечательно то, что никакое из указанных направлений не может совершенствоваться в отдельности, поэтому бесперспективно, например, реформировать механизм межбюджетных трансфертов в отрыве от настройки иных направлений.

Формирующуюся модель межбюджетных отношений рассматривают как сочетание двух механизмов бюджетного выравнивания — вертикального и горизонтального.

Под механизмом *вертикального бюджетного выравнивания* понимается закрепление за каждым уровнем бюджетной системы финансирования конкретных видов расходов, разграничение ответственности между уровнями власти, а также закрепление на долгосрочной основе соответствующих доходных источников. Главной целью вертикального

бюджетного выравнивания является достижение сбалансированности доходов и расходов публично-правовых образований различных уровней.

Целью механизма *горизонтального бюджетного выравнивания* является обеспечение единого уровня реализации конституционных прав граждан на получение определенного объема социальных услуг посредством перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы. Необходимость горизонтального выравнивания вызвана различиями налогового потенциала отдельных территорий в стране. Одним из основных элементов перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы являются *межбюджетные трансферты* — финансовые средства, предоставляемые из одного бюджета бюджетной системы другому бюджету.

Развитие межбюджетных отношений происходит в определенных границах, которые можно обозначить:

- 1) как централизацию; децентрализацию;
- 2) кооперацию; конкуренцию [3].

Бюджетная децентрализация предусматривает эффективное и обоснованное разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями власти. Это реализуется в процессе построения механизма вертикального бюджетного выравнивания.

В зависимости от превалирования в модели межбюджетных отношений того или иного принципа второго направления выделяют два типа федерализма — конкурентный и кооперативный.

Основой концепции *конкурентного федерализма* является создание на государственном уровне условий для беспрепятственного передвижения трудовых ресурсов и капитала между отдельными территориями государства. В такой ситуации миграционные издержки снижаются, а субнациональные власти оказываются в условиях конкуренции за привлечение дополнительных финансовых ресурсов. В условиях конкурентного федерализма признается высокая степень финансовой независимости и самостоятельности региональных властей, снижается

государственный контроль за их бюджетной деятельностью и практически исключается ответственность центрального правительства по долгам публично-правовых образований иных уровней. Данная модель в большей степени соответствует государствам, ставящим перед собой цель ускорения экономического развития территорий.

Подробнее остановимся на концепции конкурентного федерализма, предложенной А. Бретоном [4]. Согласно рассматриваемой концепции, конкуренция как основа данного типа федерализма проявляется не только на субнациональном уровне, но и во взаимоотношениях уровней власти. Примером вертикальной конкуренции служит борьба заинтересованных субъектов при разграничении доходных источников между уровнями власти. А. Бретон определяет оптимальное состояние экономики государства общим равновесием на рынках частного и общественного секторов. При этом нарушение равновесия на каком-либо конкурентном рынке одного сектора не обязательно компенсируется за счет изменений на рынках данного сектора. Примерами взаимозаменяемых конкурентных рынков частного и общественного секторов выступают сферы здравоохранения и образования, в которых в равной степени представлены как государственные учреждения, так и частные организации.

По аналогии с частным сектором мерой стоимости общественных благ в рассматриваемой концепции выступают налоги. А. Бретон не обходит стороной и проблему различий налогового потенциала отдельных территорий государства. Система межбюджетных трансфертов рассматривается как инструмент создания равных условий для конкуренции субнациональных властей. Стоит отметить, что большинство исследователей определяют систему межбюджетных трансфертов как фактор, приводящий к снижению эффективности конкуренции региональных властей. Классическими примерами государств с конкурентным типом федерализма являются США и Канада.

Кооперативная модель бюджетного федерализма более распространена, чем модель конкурентного федерализма. Конкурентный

федерализм характеризуется более тесным сотрудничеством регионов и центрального правительства по общегосударственным вопросам. основополагающим принципом данной концепции является механизм достижения консенсуса. Важная роль отводится переговорному процессу. Кроме того, кооперативная модель характеризуется усилением контроля центрального правительства за бюджетной деятельностью регионов, их долговой политикой, а также уровнем социально-экономического развития территорий. Указанные факты определяют некоторое снижение самостоятельности региональных властей. Модель конкурентного федерализма в большей степени соответствует государствам с высокой степенью неравенства территорий по уровню социально-экономического развития и, как следствие, острой необходимостью горизонтального выравнивания. Классическим примером государства с кооперативным типом федерализма является Германия.

Однако будет неверным утверждение, что тот или иной тип федерализма лучше. Система межбюджетных отношений каждого отдельного государства формируется исходя из предпосылок административно-территориального, исторического, природно-климатического и социального-экономического характера и по-своему уникальна.

На основе изложенных теоретических положений и с учетом опыта развития межбюджетных отношений в различных государствах в 1990-х гг. была разработана концепция «федерализма, сохраняющего рынков». Ядром указанной концепции является предположение о том, что децентрализация бюджетной системы при соблюдении ряда условий способствует развитию институтов рыночной экономики государства и в долгосрочном периоде обеспечивает более высокие темпы экономического развития [5, 6]. Необходимыми условиями в рассматриваемой концепции являются разделение общественного сектора государства минимум на два уровня управления с четко разграниченными предметами ведения и полномочиями, обеспечение высокой степени независимости субнациональных властей в экономической и законодательной сферах, свободного

перемещения товаров, услуг и факторов производства между территориями, а также наличия жестких бюджетных ограничений.

А.М. Лавров адаптировал указанную выше концепцию применительно к опыту реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации и сформулировал концепцию «федерализма, создающего рынок» [7]. Основные положения указанной концепции сводятся к необходимости законодательного закрепления бюджетной автономии субнациональных властей, что, в свою очередь, должно привести к росту ответственности регионов за принимаемые решения. При этом соблюдение прочих условий концепции «федерализма, создающего рынок» должно обеспечить улучшение предпринимательского и инвестиционного климата регионов и устойчивого экономического роста государства в целом.

Более чем 20-летний период реформ в сфере межбюджетных отношений в России является составной частью общих преобразований в бюджетной сфере и представлен несколькими этапами, в процессе каждого из которых с различной степенью успеха решались разные задачи, однако в русле главной концепции — «федерализма, создающего рынок». Сформировалась единая законодательная система межбюджетных отношений, закрепленная в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Проходили «отладку» инструменты управления межбюджетными отношениями, получили развитие выравнивающие и стимулирующие меры и технологии. На всех уровнях введена оценка качества управления общественными финансами, которая, однако, пока не обеспечивает полноценный режим «обратной связи».

Примечательно то, что начало каждого этапа в развитии межбюджетных отношений в России связано с принятием правительственного документа — программы, концепции и т.п., что, с одной стороны, свидетельствует об управляемости процесса реформ. С другой стороны, реформирование межбюджетных отношений приняло перманентный характер, что является сигналом о накопленных нерешенных проблемах строительства бюджетного федерализма в России.

Современный этап развития межбюджетных отношений в России связан в первую очередь с реализацией государственной программы «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»¹. В соответствии с положениями указанной выше программы приоритетами государственной политики в сфере управления региональными и муниципальными финансами являются:

- совершенствование подходов к предоставлению межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- создание условий для равных финансовых возможностей оказания гражданам Российской Федерации государственных (муниципальных) услуг;
- создание условий для устойчивого исполнения бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований;
- исключение дестимулирующих факторов по наращиванию налогового потенциала регионов;
- повышение качества управления финансами в общественном секторе.

Государственная программа содержит ряд мероприятий, направленных на совершенствование системы межбюджетных отношений в России, в частности оптимизацию межбюджетных трансфертов и др. Вместе с тем она не предусматривает пути решения актуальных проблем, которые сдерживают развитие бюджетного федерализма в России и соответственно препятствуют социально-экономическому прогрессу страны в целом.

В первую очередь речь идет о чрезвычайно высокой степени централизации финансовых ресурсов на федеральном уровне. Необходимость такой централизации исторически обусловлена различиями социально-экономического развития регионов, а также неравномерностью распределения доходных источников. По данным Минфина России,

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 21.04.2014. № 16. Ст. 1903.

Таблица

Динамика и структура межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в 2013–2016 гг., млрд руб.

Годы	2013	2014		2015		2016	
Показатель	Факт	План	Рост, %	План	Рост, %	План	Рост, %
Всего	1487,9	1339,0	90,0	1375,8	102,7	1349,9	98,1
В том числе:							
дотации	609,1	629,1	103,3	645,2	102,6	664,5	103,0
субсидии	515,6	328,1	63,6	316,7	96,5	266,3	84,1
субвенции	273,7	519,5	116,7	358,4	112,2	364,3	101,6
иные трансферты	89,5	62,3	69,6	55,5	89,1	54,8	98,7

в 2013 г. на 10 крупнейших регионов приходилось 71% налоговых поступлений от НДС, 91% — от НДС и 61% — от налога на прибыль организаций, важнейших бюджетобразующих налогов. С другой стороны, различия регионов по уровню валового регионального продукта (ВРП) на душу населения достигали значения 19,5 раза, по среднему денежному доходу — 6,1 раза, по фактической бюджетной обеспеченности до ее выравнивания — в 17,5 раза. В данных условиях повышается роль межбюджетных трансфертов в части бюджетного выравнивания с целью обеспечения равного доступа граждан к получению бюджетных услуг, а также как механизма, стимулирующего региональные власти к сглаживанию социально-экономических различий отдельных территорий.

Проанализируем далее динамику и структуру межбюджетных трансфертов (таблица).

Как можно видеть, общий объем межбюджетных трансфертов сокращается в среднесрочной перспективе. В структуре межбюджетных трансфертов преобладают обусловленные трансферты — более 53% в 2013 г., в составе которых, в свою очередь, преобладают межбюджетные субсидии.

По мнению экспертов, действующая система предоставления субсидий неэффективна в силу нескольких причин. Во-первых, речь идет о недостаточной прозрачности и формализации предоставления субсидий. Зачастую методики по их распределению утверждаются уже после начала соответствующего финансового года. Таким образом,

субъекты Федерации могут только предполагать о возможных к получению объемах софинансирования. Так, Федеральным законом от 30.11.2011 № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов» до начала финансового года было распределено только 21% всех субсидий в 2012 г., 16% — в 2013 г. Во-вторых, в ряде случаев наблюдаются различия во взглядах федеральных властей и регионов в отношении приоритетных направлений софинансирования. В-третьих, субсидии выступают фактически в роли частичной компенсации уже произведенных расходов и в некоторой степени теряют свою стимулирующую функцию. Кроме того, значительная часть субсидий предоставляется только после подписания соглашений между соответствующими органами власти, сроки подписания которых нередко затягиваются до середины финансового года. Указанные факторы снижают возможность использования данного инструмента межбюджетных отношений при необходимости проведения срочных, контрциклических мероприятий, например, в периоды резкого экономического спада [8, с. 178].

Отметим еще одну проблему предоставления субсидий, характерную для России, а именно их большое количество. В 2013 г. из федерального бюджета предоставлялось 93 вида субсидий. При этом денежное выражение ряда субсидий было весьма незначительным — до 1 млн руб. Необходимость их распределения и предоставления обуславливает

дополнительные административные расходы. С целью упорядочивания системы межбюджетных трансфертов в среднесрочной перспективе целесообразно сократить общий объем субсидий как в количественном, так и в денежном выражении. Ряд субсидий целесообразно заменить дотациями. Иные субсидии необходимо объединить в группы и предоставлять как *блочный трансферт (грант)*. Указанные меры позволят обеспечить регионам большую межотраслевую гибкость расходования предоставляемых из федерального бюджета средств с возможностью их ориентации на приоритеты конкретных территорий. Кроме того, предоставление блочных субсидий обеспечит регионам самостоятельность проведения политики расходования бюджетных средств путем выбора направления их расходования из возможных в соответствии с условиями предоставления блочного гранта. Федеральный центр, как и в случае предоставления классических субсидий, будет наделен функцией контроля за эффективным использованием блочного трансферта.

Преимущества дотаций и блочных трансфертов усиливаются в периоды кризисных явлений. Обладая большей финансовой гибкостью, данные трансферты способны незамедлительно реагировать на изменения экономической конъюнктуры и могут быть использованы как меры контрциклической политики государства.

Важнейшей современной проблемой регионов является растущий объем государственного долга субъектов Российской Федерации, что стало следствием определенной разбалансированности межбюджетных отношений в России. Государственный долг регионов за 2013 г. вырос с 1,33 трлн до 1,75 трлн руб. Возрастание долга регионов — результат роста дефицита их бюджетов. Так, консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2013 г. исполнены с дефицитом в размере 642 млрд руб.

В первую очередь на финансовый результат исполнения консолидированных бюджетов регионов оказала влияние различная динамика темпов роста доходов и расходов соответствующих бюджетов. В целом по стране расходы консолидированных бюджетов

субъектов РФ по сравнению с 2012 г. увеличились на 6%, в то время как доходы — на 1%. Сдержанная динамика роста доходов регионов объясняется стагнацией экономики, как следствие — сокращением поступления в соответствующие бюджеты налоговых доходов, и в первую очередь налога на прибыль организаций. По указанному налогу консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации в 2013 г. исполнены лишь на 85% (выпадающие доходы регионов по данному основанию составили 303,4 млрд руб.). Отметим, что уровень поступления налога на прибыль организаций в соответствующие бюджеты в 2013 г. по сравнению с 2012 г. уменьшился на 13%.

Рост расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации связан с необходимостью финансирования принятых на федеральном уровне социальных обязательств: решений по повышению заработной платы отдельным категориям работников образования, здравоохранения, социального обслуживания, культуры и науки. Эти обязательства нашли отражение в Указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»², от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»³, от 28 декабря 2012 г. № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁴. По данным Минфина России, удельный вес расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2013 г. на оплату труда (с начислениями) составил 31%, при этом рост уровня соответствующих расходов по сравнению с 2012 г. достиг 14%.

В соответствии с законами о бюджетах регионов в 2014 г. ожидается увеличение

² Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»//Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2334.

³ Указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»//Собрание законодательства РФ. 04.06.2012. № 23. Ст. 2994.

⁴ Указ Президента РФ от 28.12.2012 № 1688 «О некоторых мерах по реализации государственной политики в сфере защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»//Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 2). Ст. 7860.

госдолга регионов еще на 386,6 млрд руб. Таким образом, государственный долг субъектов РФ к 2015 г. достигнет значения в 2 259,5 млрд руб., или 54% запланированного уровня собственных доходов регионов в 2014 г. В условиях усиления проблем регионов с государственным долгом, принятый федеральным центром объем социальных обязательств для многих субъектов РФ не сможет быть исполнен без дополнительного софинансирования со стороны федерального центра. С другой стороны, такое софинансирование может вызвать усиление проблемы «мягких бюджетных ограничений». Такая ситуация применительно к субнациональным властям может быть охарактеризована как попытка решить финансовые проблемы региона исключительно за счет средств федерального бюджета, не прибегая к активизации собственной деятельности и поиску дополнительных доходов [9, с. 6].

С целью нормализации объемов регионального государственного долга необходимо законодательное усиление ответственности субъектов бюджетного процесса за принимаемые ими решения, и в первую очередь — руководителей регионов. Отдельным направлением работы может стать *оптимизация региональных налоговых льгот*. По данным Минфина России, объем налоговых льгот в регионах составляет порядка 1 трлн рублей, или 15% суммы налоговых и неналоговых доходов их бюджетов. Необходимо ввести мораторий на предоставление новых льгот, провести аудит эффективности предоставленных льгот, после чего неэффективные льготы отменить по решению региональных органов власти.

Кроме того, с целью изыскания дополнительных финансовых поступлений, а также повышения эффективности бюджетных расходов субъектов РФ на региональном уровне необходимо:

- повысить уровень взаимодействия региональных властей с администраторами доходов, в первую очередь с налоговыми органами, с целью сокращения недоимки по платежам в бюджеты;
- повысить эффективность распоряжения государственной собственностью, в том чи-

сле путем пересмотра арендных платежей по сдаваемым в аренду объектам недвижимого имущества;

- провести инвентаризацию социальных выплат и льгот, установленных региональным законодательством, и их пересмотр на основе принципов адресности и нуждаемости;
- оптимизировать расходы на содержание государственного аппарата и бюджетной сети;
- исключить финансирование полномочий, не отнесенных к полномочиям субъектов Российской Федерации.

Указанные меры повысят эффективность функционирования общественного сектора и создадут предпосылки для сокращения регионального государственного долга, но их, скорее всего, будет недостаточно. Поэтому отдельным направлением совершенствования механизма межбюджетных отношений должны стать меры по увеличению собственных доходов регионов. Некоторые предложения были анонсированы руководством Минфина России летом 2014 г.: повысить с 2019 г. налог на доходы физических лиц, который поступает в бюджеты субъектов Федерации, повысить НДС и ввести налог с продаж.

В отношении налога на доходы физических лиц прежде всего отметим его главенствующую роль в структуре доходов бюджетов субъектов РФ — более 30% доходов. Однако, по мнению большинства представителей экспертного сообщества, по НДФЛ следует вводить *прогрессивную шкалу налогообложения*, как это принято во многих странах, с одновременным введением необлагаемого минимума на прожиточном уровне [10].

Отдельного внимания заслуживает предложение о возврате (в третий раз!) регионального налога с продаж. Предлагается, что указанный налог будет введен дополнительно к уже функционирующему НДС. Неоднократно отмечено, что с теоретической точки зрения одновременное функционирование двух косвенных налогов недопустимо. Кроме того, практика функционирования данного налога на рубеже веков показала, что основной экономический эффект от его введения наблюдается в мегаполисах, прежде

всего в Москве и Санкт-Петербурге. Таким образом, введение данного налога приведет к еще большему разрыву в бюджетной обеспеченности регионов страны и, вероятно, не обеспечит значительного сокращения объемов государственного долга большинства субъектов РФ. В то же время введение налога с продаж параллельно с повышением ставки НДС будет способствовать росту цен на товары для конечных потребителей. Кроме того, налог с продаж создаст дополнительную нагрузку в торговом секторе экономики, так как содержит в себе целый ряд проблем по администрированию.

Представляется, что поиск дополнительных решений в сфере укрепления доходов региональных бюджетов следует перенести в область имущественных налогов. Постепенный, но реальный переход к налогу на недвижимость и физических, и юридических лиц на основе кадастровой оценки недвижимости с предоставлением субъектам РФ весомых полномочий по регулированию этого налога существенно повысит налоговый потенциал бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Важно продолжить и, возможно, расширить практику стимулирования регионов к повышению налогового потенциала. Здесь мы отметим постановление Правительства РФ от 27 сентября 2011 г. № 798 «О распределении в 2011 г. дотаций бюджетам субъектов РФ на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала»⁵. В рамках указанного выше механизма среди регионов подлежит распределению стимулирующий трансферт в размере 10 млрд руб. Начиная с 2011 г. такой трансферт предоставляется ежегодно.

Иным актуальным вопросом совершенствования системы межбюджетных отношений в РФ является создание механизмов,

способных сглаживать колебания экономической конъюнктуры. Одним из путей разрешения поставленной выше задачи может явиться законодательное закрепление обязанности для регионов по созданию *резервных фондов*. В настоящее время в соответствии со ст. 81 Бюджетного кодекса РФ создание резервных фондов носит добровольный характер.

В первую очередь создание резервных фондов актуально для регионов, бюджеты которых в наибольшей степени зависят от налога на прибыль организаций — крайне нестабильного источника доходов в период экономического спада. Указанная мера также чрезвычайно актуальна для регионов с высоким уровнем государственного долга. Создание резервных фондов предоставит возможность региональным властям оперативно реагировать на состояние экономики и позволит в краткосрочной перспективе — до момента достижения фактического эффекта контрциклических мер центрального правительства — поддерживать оптимальный уровень бюджетных расходов и исполнение социальных обязательств. Кроме того, наличие резервного фонда обеспечит регионам возможность заимствования финансовых средств на более выгодных условиях и на более длительный срок.

Таким образом, развитие бюджетного федерализма в России продолжается. Происходит сложный поиск и выбор путей строительства такого федерализма, который создает благоприятные условия для развития предпринимательства и социальной сферы страны. В среднесрочной перспективе чрезвычайно актуальным остается вопрос реформирования механизма межбюджетных отношений с целью обеспечения сбалансированности бюджетной системы РФ, а также создания механизмов реагирования на изменения конъюнктуры мировой экономики.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Oates W. Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972.
2. *Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures*// *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. Pp.416–424.

⁵ Постановление Правительства РФ от 27.09.2011 № 798 «О распределении в 2011 г. дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, достигших наилучших результатов по увеличению регионального налогового потенциала» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 3.10.2011. № 40. Ст. 5560.

3. Назаров В.С. Государственное регулирование межбюджетных отношений российской модели федерализма: дис. ... канд. экон. наук. М.: Финансовая академия, 2007. 193 с.
4. Breton A., Frascini A. Competitive Governments, Globalization and Equalization Grants // *Public Finance Review*. 2007. Vol. 35. № 4. Pp. 463–479.
5. McKinnon R. Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union // *Macroeconomic Dimensions of Public Finance* / Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.). London: Routledge, 1997. Pp. 73–93.
6. Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 1995. Vol. 11. Pp.1–31.
7. Лавров А.М., Сазерленд Д., Литвак Дж. Реформа межбюджетных отношений в России: «федерализм, создающий рынок» // *Вопросы экономики*. 2001. № 4. С. 26–42.
8. Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: Дело. РАНХиГС, 2011. 295 с.
9. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. М.: ИЭПП, 2006. 300 с.
10. Современное состояние и пути развития налоговой системы России / Колл. авторов: М.В. Романовский и др. СПб.: СПбГУЭФ, 2012. 168 с.
- nauk — The PhD Thesis. Moscow: Financial Academy, 2007, 193 p. (In Russ.)
4. Breton A., Frascini A. Competitive Governments, Globalization and Equalization Grants. *Public Finance Review*, 2007, vol. 35, no. 4. pp. 463–479.
5. McKinnon R. Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union. *Macroeconomic Dimensions of Public Finance*. Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian (eds.). London: Routledge, 1997, pp. 73–93.
6. Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, vol. 11, pp.1–31.
7. Lavrov A.M., Sazerlend D., Litvak Dzh. Reforma mezhbiudzhethnykh otnoshenii v Rossii: «federalizm, sozdaiushchii rynek» [Reform of interbudgetary relations in Russia: «federalism creating market»]. *Voprosy ekonomiki — Economic Issues*, 2001, no. 4, pp. 26–42. (In Russ.)
8. Siluanov A.G. Mezhibiudzhethnye otnosheniia v usloviakh razvitiia federalizma v Rossii [Intergovernmental fiscal relations in the conditions of the development of federalism in Russia]. Moscow: Delo. Russian Academy of National Economy and Public Administration, 2011. 295 p. (In Russ.)
9. Problema miagkikh biudzhethnykh ogranichenii rossiiskikh regional'nykh vlastei. Konsortsiium po voprosam prikladnykh ekonomicheskikh issledovani [The problem of soft budget constraints of Russian regional governments. Consortium for Economic Policy Research and Advice]. Moscow: IEPP — Institute for the Economy in Transition, 2006, 300 p. (In Russ.)
10. Sovremennoe sostoianie i puti razvitiia nalogovoi sistemy Rossii. Koll. avtorov: M.V. Romanovskii i dr. [Current status and the development of the tax system in Russia Group of authors: M.V. Romanovsky et al.]. St. Petersburg: SPbGUEF — St. Petersburg State University of Economics and Finance, 2012, 168 p. (In Russ.)

REFERENCES

1. Oates W. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich. 1972.
2. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // *Journal of Political Economy*, 1956, vol. 64, pp.416–424.
3. Nazarov V.S. Gosudarstvennoe regulirovanie mezhbiudzhethnykh otnoshenii rossiiskoi modeli federalizma [State regulation of inter-budgetary relations of the Russian model of federalism]. Dis. ... kand. ekon.