

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РФ НА ОСНОВЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Гоман Кирилл Игоревич¹

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, г. Самара.

Аннотация: В работе представлена характеристика различных концепций бюджетного федерализма. Подробно рассмотрены две модели бюджетного федерализма: «кооперативная» и «конкурентная», и сформулированы их особенности. Проведен анализ межбюджетных отношений в развитых странах мира: США, Канада и Германия. Сформулированы на основе анализа три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов и определены механизмы передачи ресурсов от одного уровня бюджетной системы на другой.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, трансферты.

Преимущества федеративного устройства вытекают из теоремы децентрализации сформулированной американским экономистом У. Оутсом [4]. Для локальных общественных благ, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством всего населения и для которых издержки производства этих благ властями любого уровня и каждого административно-территориального образования одинаковы и равны издержкам центрального правительства, их обеспечение на местном уровне всегда более эффективно, или, по крайней мере, не менее эффективно. Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ [3].

Формирование субнациональных потребностей населения объясняется гипотезой Тибу [5] («голосование ногами») по которой экономические агенты будут себя реализовывать лишь в комфортных для себя условиях. Наличие фактора предпочтений может казаться малозначимым, так как перемещение населения – это очень сложный и затратный процесс, но тем не менее статистика показывает идущее сокращение количества населенных пунктов, миграции из сельских мест в города. Из крупных городов в Москву на поиски работы и высоких пенсий, а самые талантливые мигрируют и за рубеж.

Поэтому понятно, что региональные власти при выполнении таких условий как равенство издержек предоставления общественных услуг для различных

¹Студент 1 курса магистратуры Института экономики и управления Самарского университета. Научный руководитель: Кононова Е.Н., кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инноваций Самарского университета.

уровней власти и наличия сильно различающихся между собой предпочтений населения местных сообществ, могут лучше обеспечить потребности населения регионов. Решение этих проблем возможно только через повышенное внимание к вопросам федерализма в целом, к механизмам его реализации – межбюджетным отношениям. Ну и самое главное – верно определять само понятие «бюджетный федерализм».

Мне кажется наиболее уместным следующее определение: бюджетный федерализм - это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализации между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации, и входящих в них муниципальных образований. Главнейший вопрос заключается в правильном определении полномочий различных уровней власти и обеспечение их финансирования. Сегодняшняя практика организации межбюджетных отношений вскрывает их несовершенство:

- дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (вертикальная несбалансированность бюджетной системы);

- межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод;

- для высокой степени децентрализации характерно наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, со стремлением региональных и местных властей к достижению собственных целей за счет других территорий.

С другой стороны, кроме проблемы обеспеченности финансовыми ресурсами наделенных полномочий, существует проблема и самих полномочий: при большой узости задач региональная власть практически не может ни на что влиять. А при широких полномочиях существует риск развития сепаратистских настроений.

Все многообразие существующих концепций бюджетного федерализма было поделено канадским исследователем Э. Блаком на 5 основных типов:

- 1) централистский, исходящий из того, что вся политика в отдельных частях федерации проводится в соответствии с решениями центрального правительства;

- 2) административный, предполагающий сотрудничество исполнительных органов власти, несмотря на антагонистический характер суверенных прав, закрепленных за федерацией и ее членами;

- 3) координационный, характеризующийся сотрудничеством и соперничеством органов власти различного уровня из-за наличия между ними налоговой и финансовой зависимости;

4) договорной, рассматривающий федерацию в форме объединения государств, которые передали права новообразованному центральному правительству в рамках договора;

5) дуалистический, требующий от федерации обеспечения благосостояния каждого культурно-этнического элемента.

На сегодня наиболее распространены две модели бюджетного федерализма: «кооперативная» и «конкурентная». Конкурентную модель называют также децентрализованной. Мне кажется, что она достаточно напоминает и модель «параллельного» федерализма, который активно внедрялся в Ельцинский период «парада суверенитетов», главной чертой которого было разделение полномочий на непересекающиеся множества.

Главным признаком кооперативной модели является наличие значительной сферы совместного ведения власти национального и субнационального уровней. Кооперация федерации и ее субъектов базируется на переговорных (согласительных) процедурах, соблюдение которых обязательно в случае возникновения разногласий. Действует принцип «максимум согласия - минимум принуждения».

Кооперативная модель получила более широкое распространение в мире и обладает следующими особенностями:

- значительное участие региональных властей в функциях перераспределения национального дохода и макроэкономической стабилизации;
- долевое участие разных уровней власти в главных национальных налогах;
- активная политика горизонтального бюджетного выравнивания;
- утверждение принципа территориальной справедливости.

В свою очередь конкурентная модель в наибольшей степени способствует эффективности и повышению темпов экономического роста. Конкурентная модель бюджетного федерализма обладает следующими основными особенностями:

- достаточно высокой степенью децентрализации управления;
- высокой степенью финансовой независимости и самостоятельности - региональных властей (совместное федерально-региональное использование налоговых баз, закрепление за каждым уровнем власти своих налогов)
- слабым участием центрального правительства в политике выравнивания горизонтальных диспропорций.

Проанализируем модели бюджетного федерализма и механизмы межбюджетного выравнивания, применяемые в развитых странах.

Американская модель бюджетного федерализма. В основу конституции положена кооперативная модель федерализма. При этом существует жесткий перечень полномочий, который закреплен за различными уровнями, что соответствует принципам параллельного федерализма. Последний, в свою очередь, больше проявляется при конкурентном, децентрализованном федерализме. Бюджетная система трехуровневая: федеральный центр, бюджеты штатов и муниципалитетов. У федерального центра и штатов существуют

собственные налоговые полномочия. И бюджеты наполняются только собственными доходами от собственных налогов. При этом, что интересно, собственные налоги имеют одну и ту же налоговую базу, например, подоходный налог с физических лиц и предприятий формирует, как доходы штата, так и федерального центра. Муниципальные бюджеты в основном связаны с налогом на имущество. Но также могут иметь и свою ставку с подоходного налога или с налога с продаж.

Американская модель представляет собой классический бюджетный федерализм и характеризуется большой степенью независимости регионов от центра и минимизацией его перераспределительных функций. Федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные «непересекающиеся» налоги и даже автономные налоговые службы. Отчислений от федеральных налогов в бюджеты штатов нет.

Межбюджетное выравнивание в США представлено сложной системой бюджетных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней. Основным видом безусловной финансовой поддержки является программа межбюджетного доходного выравнивания, основанная на выделении трансфертов, рассчитанных по законодательно утвержденной формуле, учитывающей расходные потребности и фискальный потенциал.

Формулы расчета могут варьироваться, но, как правило, они основываются на таких показателях, как численность населения и душевой доход. Ориентация на софинансирование со стороны грантополучателя делает модель функционирования межбюджетных отношений высокоэффективной.

Канадская модель. Канадская модель напоминает американскую в части использования одних и тех же налогов для формирования бюджетов различных уровней. В Канаде также три бюджетных уровня: федеральный центр, провинции и муниципалитеты. Но в отличие от Американской системы, здесь вместо собственных налоговых баз происходит достраивание налоговой ставки (добавление своей ставки к базовой федеральной ставке). Право на достраивание существует по подоходному налогу с физических лиц и корпораций, а также по налогу на товары и услуги, что является аналогом нашего налога на добавленную стоимость. В результате вертикальное выравнивание начинается уже на уровне распределения федерального налога между бюджетами центра и провинций, а также поступления в бюджет налогов от «достроенных налоговых ставок». Интересно, что в доход провинций, т.е. субнационального уровня, перечисляются еще и налоги на природные ресурсы.

В то время как в России закреплен жесткий налоговый критерий. Что если налоговая база распределена неравномерно между субъектами федерации, то налог должен поступать в федеральный центр. Продолжение выравнивания производится за счет целевых и нецелевых трансфертов. Основную роль играют нецелевые трансферты, которые получают семь провинций с доходом ниже среднего. В результате расчетов по целой совокупности показателей уровень среднедушевых налоговых поступлений доводится до среднего стандарта

лучших пяти провинций. Кроме того существуют федеральные целевые трансферты по программам образования и здравоохранения. Канадская модель представляется очень социально-ориентированной. Ведь стремление обеспечить равные возможности провинций по среднему стандарту лучших регионов это намного привлекательнее механизмов бюджетного кодекса РФ, ориентированного на медианное выравнивание доходов, т.е. дотации подтягивают к среднему, а не к среднему среди лучших уровню бюджетной обеспеченности.

Германская модель. Бюджетная система базируется на «общих» налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями практически поровну.

Таблица 1

Распределение налоговых поступлений в процентном соотношении между бюджетами различных уровней в ФРГ

Основные налоги	Федеральный бюджет, %	Бюджеты земель, %	Местные бюджеты, %
Подоходный налог с физических лиц	42,5	42,5	15
Налог на прибыль	50	50	-
Налог с малого бизнеса	5	15	80
Налог на товары (Аналог НДС)	50,5	49,5	-

Следует отметить, что в совокупности указанные в таблице 1 налоги составляют около 70% налоговых поступлений консолидированного бюджета ФРГ.

Основной чертой германской системы налогообложения является закрепленное в Конституции положение, регулирующее расщепление налоговых доходов между бюджетами различного уровня, причем расщеплению подлежат все наиболее важные доходные источники (налог на доходы физических лиц, налога на прибыль организаций и налог на добавленную стоимость). Главная цель межбюджетного выравнивания - это приведение уровня налоговых доходов в расчете на душу населения в каждой федеральной земле к единому значению, чтобы отклонение от среднего по стране значения не составляло больше 5%.

В Германии реализуется модель классического федерализма – четкое разграничение финансовых компетенций между федерацией (центром) и землями. Там, где есть такая четкость в полномочиях и финансовой сбалансированности полномочий можно говорить о готовности к переходу к конкурентному федерализму. Уже само разграничение компетенций и источников доходов между федеральным центром, землями и общинами воздействует на финансовую обеспеченность отдельных регионов. Кроме того, заложен инструмент финансирования перераспределения полномочий между центром и землями. Его роль выполняет НДС. Он регулирующей налог и

преувеличение расходных полномочий земель будет изменен процент расщепления НДС. В России для этих целей используется механизм субвенций.

Для германской бюджетной системы характерна трехступенчатая система межбюджетного выравнивания. Во-первых, осуществляется доходное выравнивание через поступления НДС в бюджеты субъектов федерации: 25% НДС, поступающий в бюджеты земель, выполняет регулятивную функцию. При этом 25 процентов этой суммы идут в бюджеты бедных земель по перечню, а 75% этой суммы распределяются по душевому принципу. Во-вторых, перераспределение бюджетных ресурсов между бюджетами земель без вмешательства со стороны федерального правительства.

Источником, являются региональные бюджеты регионов доноров. На горизонтальное выравнивание автоматически поступает 66,6% от суммы превышения среднего фискального потенциала в регионе-доноре. Таким образом, у региона-донора гарантированно остается 33,4% от суммы превышения, что стимулирует конкурентную и эффективную работу региона донора. Бедным же землям гарантирован, так сказать, прожиточный минимум в 95% от среднего значения. Критерием для трансферта является региональный фискальный потенциал.

Третьим видом финансовой поддержки регионов в ФРГ являются прямые федеральные гранты некоторым территориям.

Обобщая представленный зарубежный опыт можно сформулировать три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов:

1. Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов. Данный механизм в полной мере проявляется в Германской модели федерализма. Привлекательность его в том, что вне зависимости от политиков существуют надежные, гарантированные конституцией механизмы, которые обеспечивают наличие источников финансирования согласованных расходных обязательств.

2. Комплексная система выравнивающих трансфертов. Данный механизм ориентирован на фактически ручное управление и основан на систему федеральных трансфертов. Это и Канада. Это и Россия. Однако разная степень развитости экономик и гражданских свобод приводит к разным проявлениям этой модели. Если в Канаде она позволяет довести уровень бюджетных доходов бедных земель до 95% доходов богатых земель. То в России цели по выравниванию такие же, как в Германии, т.е. доведения доходов бедных субъектов до среднего уровня доходов. Однако в Канаде за счет достраиваемых доходов механизм вертикального выравнивания начинает работать раньше, нежели включается система федеральных трансфертов. В России именно система дотации является единственным механизмом выравнивания. Это делает регионы слишком зависимыми от Москвы.

3. Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы. В чистом виде данный подход в приведенных примерах не встречается, но в

достаточной степени соответствует американской модели, где проявляется максимальная децентрализация бюджетных процессов и влияние федерального центра очень мало и выражается в основном в целевых грантах, как например медицинская программа «Обамакарт».

Разным моделям свойственны и различные варианты передачи ресурсов от одного уровня бюджетной системы на другой [1]:

- разделение доходов;
- разделение налоговой базы;
- централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям;
- система грантов: в виде нецелевых и целевых трансфертов.

Международный валютный фонд дает следующие рекомендации по решению указанных проблем [2]. Теоретически, целью выравнивания является обеспечение способности субнациональных органов власти оказывать такой же уровень государственных услуг, как и в любом другом регионе, при условии, что органы власти региона предпринимают такие же фискальные усилия, как и власти других регионов, а также управляют расходами со средним уровнем эффективности.

Понятно, что идеальный механизм – это разделение налоговой базы. Прекрасная система вертикального выравнивания. При профиците бюджета любой школьник решит данную задачу. Но тогда проблема горизонтального выравнивания полностью смещается в область субнациональных трансфертов. Это очень опасная система для большого государства как Россия. Поэтому должно быть задействовано комбинирование всех подходов. Однако простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов не должно быть целью политики выделения трансфертов, т.к. вертикальный дисбаланс может возникнуть как результат бюджетной политики на уровне субнационального органа власти: например, вследствие принятия решений об увеличении расходов, либо об отказе от повышения налоговых ставок. Таким образом, централизованное финансирование разрыва между собственными доходами и расходами может привести к дестимулированию фискальных усилий субнациональных органов власти, а также их намерений осуществлять эффективную политику управления расходами на региональном уровне. В этом, собственно, и заключается объективная основа появления фискального поведения региональных властей, которое нацелено на замещение собственных доходов трансфертами из вышестоящих бюджетов при неизменных расходных полномочиях, закрепленных за ними. При решении задач горизонтального выравнивания могут быть использованы два подхода: как только доходные (доходное выравнивание), так и совокупность доходных и расходных показателей субнациональных бюджетов (расходно-доходное выравнивание). На мой взгляд, ориентироваться на покрытие дефицита расходов неправильно, и определяющим механизмом должно становиться подушевое выравнивание. Этот механизм в полной мере применяется и в Германской и Канадской модели. В американской модели он

также заложен в отношении нецелевой финансовой помощи. А вот по отношению к целевой помощи применяется принцип финансирования дефицита расходных потребностей получателя средств.

Таким образом, можно сделать следующие выводы относительно экономических основ распределения межбюджетных трансфертов.

1. При выстраивании межбюджетных отношений необходимо ориентироваться на жесткое разграничение полномочий и компетенций между центром и субнациональным уровнем, т.е. строить классический федерализм, который по шкале изменений от «унитарного» до «параллельного» очень близко смещается в сторону параллельного федерализма. Отличительная черта этой модели стремление к предельному сокращению к ликвидации сферы совместного ведения между Федерацией и ее субъектами, в идеале к полному разграничению полномочий между разными уровнями государственной власти. Однако полное разграничение видится излишним, так это может спровоцировать сепаратистские настроения в местных элитах и преобразованию федерации в конфедерацию. Однако надо не допускать смещения принципов межбюджетных отношений в сторону унитарного федерализма, для которого характерно стремление к централизации и культ единообразия при сохранении внешних декоративных атрибутов федеративного государства.

2. Необходимо обеспечить расходные полномочия субнационального уровня финансовыми источниками. В основе этого подхода должны быть заложены следующие принципы:

а) Финансирование регионов должно происходить максимально за счет собственных налогов или безусловного механизма перераспределения регулирующих налогов, закрепленного на законодательном уровне, как например, в Германии и Канаде это определено в конституции.

б) Целью финансирования должно стать подходовое выравнивание регионов на основе достижения уровня не ниже среднего, а в идеале, как в Канаде, высокого уровня. Надо исключить межбюджетное выравнивание, построенное на финансировании дефицита расходных обязательств, т.е. когда выравнивающие трансферты просто покрывают разрыв между доходами и расходами субнациональных бюджетов. Система распределения трансфертов должна быть построена таким образом, чтобы субнациональные власти не имели возможности влиять на размер трансферта своими решениями в области расходной политики, налоговой политики и налогового администрирования.

в) Выделение финансовой помощи на основе оценки разрыва между доходами и расходами можно применять только исходя из их нормативных значений, и тогда величина трансферта не будет зависеть от фактического выбора региональными властями величины собираемых налогов и осуществляемых расходов.

г) Применение системы выравнивающих трансфертов не должно сопровождаться значительными издержками на сбор и обработку исходной информации.

д) К разработке методики распределения трансфертов необходимо привлекать представителей региональных органов власти для достижения политического консенсуса.

3. Межбюджетное выравнивание, которое построено на федеральных трансфертах, целесообразно представлять в соответствии с принципом долевого финансирования.

4. Механизмы межбюджетных отношений должны быть закреплены в конституции страны, что будет способствовать росту доверия регионов к центру и обеспечивать их устойчивость, предотвращая нежелательные воздействия политической конъюнктуры (например, в результате смены кабинетов).

5. Нельзя допускать, чтобы регионы-доноры, обладающие огромным налоговый потенциал в основном за счет таких налогов, как НДС и НДС, имели дефицитный бюджет по собственным доходам и вынуждены были обращаться за дотацией на выравнивание бюджета.

6. Необходимо делать более прозрачной систему доходов и расходов регионов и муниципалитетов, чтобы обеспечить информированность избирателей относительно предоставляемой их территории федеральной помощи, а также несоответствием между типом получаемого гранта и характером решений о расходах, которые принимают органы власти территорий.

Список использованных источников:

1. Бурматова О.П. Бюджетная децентрализация как организационная основа системы местного самоуправления [Текст]/ О.П. Бурматова – М.: Право, 2016. – 350 с.
2. Ahmad E., Craig J. "Intergovernmental Transfers" // Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. By T. Ter-Minassian, Washington: IMF, 1997, pp. 95-104.
3. Musgrave R. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959; Oates W. Fiscal Federalism. N. Y: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
4. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
5. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. October 1956. 64. P. 416-424.