

МИРОВОЙ БИЗНЕС И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ВЛАСТЬ

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

ВЛАДИМИР ЕРМАКОВ

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Москва, Россия

Резюме

Межбюджетные отношения являются прямым следствием внутривнутриполитических и экономических связей между публично-правовыми образованиями, а также играют большую роль в процессе реализации их конституционных прав. От эффективности и результативности системы межбюджетного регулирования в значительной степени зависит авторитет центральной власти государства. В свою очередь, сами эти публично-правовые образования с учетом степени централизации власти в соответствующем государстве и характером политики центрального аппарата управления осуществляют деятельность в рамках своих суверенных прав.

Эффективное распределение ресурсов в целях реализации распределительной функции является важнейшим направлением деятельности общественных финансов в рамках централизованного или децентрализованного управления. В этой связи необходимо остановиться на проблеме распределения межбюджетных трансфертов. Этот инструмент бюджетной политики применяется в большинстве государств – как унитарных, так и федеративных и конфедеративных. Основной задачей применения межбюджетного распределения средств в виде трансфертов является снижение отрицательных последствий децентрализации полномочий и компетенций между уровнями власти в налогово-бюджетной сфере.

Несмотря на то что в мировом опыте распределение трансфертов принято считать менее эффективным источником финансовых поступлений – в сравнении с налоговой прибылью, – на практике они выступают как действенный способ выравнивания горизонтальных дисбалансов в межбюджетных отношениях. Межбюджетные трансферты выступают в качестве эффективного инструмента достижения сбалансированного с точки зрения интересов центральных и региональных властей функционирования межбюджетных отношений и рационального распределения ресурсов. Анализ мировой практики в этой сфере свидетельствует о том, что в различных государствах оформилась относительно устойчивая модель распределения трансфертов. Однако очевидно, что эти модели продолжают свою эволюцию, трансформируясь в соответствии с вновь возникающими вызовами, а также по мере выявления в рамках существующих систем межбюджетного регулирования изъянов, препятствующих эффективному функционированию бюджетных отношений внутри государств.

Ключевые слова:

межбюджетные отношения; распределение межбюджетных трансфертов; централизация и децентрализация в межбюджетных отношениях; российская система межбюджетного регулирования.

1

Эффективное распределение ресурсов – важнейший аспект централизованного и децентрализованного управления общественными финансами. Централизованное управление и производство общественных благ, как правило, связано с унитарной формой государственного устройства. Противоположность ему составляет децентрализованное управление. Реально существующие страновые модели занимают промежуточное положение между двумя полюсами централизации и децентрализации. Каждый из идеальных типов предполагает наличие собственных преимуществ: с одной стороны – регулирование внешних эффектов, экономия на масштабе, стандартизация качества благ, с другой – стимулирование конкуренции, возможность экспериментирования, доступ к информации, учет различий в предпочтениях.

Сторонники децентрализованного управления отмечают его большую эффективность в связи с локализацией выгоды от предоставления общественного блага в основном на данной территории и одновременно территориальной локализацией издержек, а также с лучшим учетом предпочтений в отношении общественного блага и отсутствием роста издержек производства. Кроме того, в пользу децентрализации говорит и возможность конкуренции между субъектами за привлечение предпринимателей и инвестиций. Децентрализация властных полномочий также способствует повышению степени подотчетности и подконтрольности органов власти.

Международный опыт показывает, вместе с тем, что косвенным следствием децентрализации может стать усиление социальной несправедливости, связанное со снижением заинтересованности субъектов в оказании социальной помощи нуждающимся категориям граждан. Решение этой проблемы, как правило, лежит в плоскости создания механизмов межбюджетной поддержки, учитывающей критерии бюджетной обеспеченности и расходные

потребности конкретных территорий [Boadway 2000].

При децентрализованном управлении регионы, как правило, принимают на себя ограничения, предотвращающие возникновение финансовых трудностей, которые требуют вмешательства властей более высокого уровня. Добровольное согласие с ними свидетельствует о совершенстве финансовой политики и высокой бюджетной ответственности. Эффективная децентрализация предполагает максимальное закрепление полномочий по нормативному правовому регулированию, по обеспечению финансовыми средствами и по организации предоставления бюджетной услуги за одним уровнем бюджетной системы, что предотвращает возникновение «нефинансируемых мандатов»¹. При этом, если в связи с внешними эффектами и эффектом масштаба пересечения полномочий избежать невозможно, то могут применяться разные варианты распределения полномочий, в том числе делегирование отдельных полномочий, позволяющее сочетать преимущества централизованного и децентрализованного управления финансами. Важным в данном случае является запрет на оказание услуг без предоставления источников финансирования.

Устойчивость бюджетных доходов, рациональное администрирование налоговых и неналоговых доходов, минимизация издержек для плательщиков становятся одним из значащих факторов, определяющих эффективность межбюджетных отношений, которые во многом зависят от налогово-бюджетной политики, адекватности налогового бремени, справедливости распределения выгод и издержек налогообложения. Налоговые доходы представляются наиболее значимым источником доходов бюджетов всех уровней. Среди основополагающих принципов разграничения компетенций и полномочий в рамках налогово-бюджетной политики можно выделить:

– адекватное соотношение бюджетных доходных поступлений и закрепленных

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 №584.

расходных полномочий на каждом из уровней власти;

– сфера компетенций и правомочий центрального аппарата государственной власти должна быть настолько широкой, чтобы могла эффективно выполняться задача экономического и налогового регулирования в общенациональном (общегосударственном масштабе);

– на доходы от функционирования общенациональной системы хозяйства должно распространяться действие общегосударственной налоговой системы;

– компетенции и полномочия властей субъектов и/или муниципалитетов в сфере налогово-бюджетной политики не могут включать возможность введения ограничений на перемещение капиталов, товаров и услуг и перемещение рабочей силы, а также способствовать вывозу налогового бремени в другие регионы;

– органы государственной власти на каждом из уровней должны быть уполномочены передавать в установленных случаях и порядке свои налоговые источники нижестоящему уровню власти.

Несмотря на то что неналоговые доходы уступают по величине налоговым, в силу стабильности и устойчивой тенденции к их повышению соответствующие уровни власти должны обеспечивать эффективное управление всеми источниками доходов, соизмеряя доходности и риски текущих периодов с соответствующими показателями в среднесрочной и долгосрочной перспективах. При этом в централизованных системах управления, несмотря на ограничения налогово-бюджетной самостоятельности субъектов, система налогообложения не должна приводить к подрыву автономии региональных и местных бюджетов. Она должна обеспечиваться закреплением доходных источников в форме налогов, ставки и базы которых определяют соответствующие органы власти.

Разграничение налоговых полномочий должно следовать за разграничением расходных полномочий, чтобы избежать дисбаланса системы в виде несбалансированных бюджетов с меньшей бюджетной обе-

спеченностью или наличия территорий с чрезмерно высокой бюджетной обеспеченностью. Наилучшим образом финансовая автономия обеспечивается наделением органов власти разных уровней полными налоговыми полномочиями в отношении сборов, которые соответствуют их функциям и позволяют реализовать принцип фискальной эквивалентности.

Говоря о системе распределения средств из федерального бюджета, следует начать с того, что межбюджетные трансферты свойственны большинству государств, независимо от форм государственного устройства (унитарное государство, федеративное государство или конфедерация). При этом очевидно, что условия для применения института межбюджетных трансфертов различны. Чаще всего этот инструмент межбюджетных отношений применяется в целях снижения издержек децентрализации компетенций в налогово-бюджетной сфере между уровнями государственной власти. Обыкновенно выделяют три основные задачи использования данного инструмента межбюджетного регулирования: компенсация внешних эффектов, выравнивание доходов властей, устранение недостатков налоговой системы.

В соответствии с классификацией, предложенной американским ученым Е.М. Гремlichem, межбюджетные трансферты нижестоящим бюджетам, можно отнести к трем группам [Gramlich 1977]. В первую группу он включил трансферты, которые распределяются федеральными властями в силу наличия определенных политических обязательств, то есть в качестве гарантии обеспечения установленного уровня предоставления государственных услуг.

Ко второй группе он отнес трансферты, которые направлены на перераспределение доходов от обеспеченных субъектов, к субъектам, чей уровень экономического и социального развития намного ниже. Сюда же он отнес отчисление доли платежей, взимание которых более эффективно на федеральном уровне. По его мнению, данный вид трансфертов перераспределяет

доходы бюджетов субъектов и не сопровождается ростом или снижением стоимости оказываемых федеральными властями услуг.

К третьей группе трансфертов он отнес перелив одних произведенных на одной территории благ в производство или же для развития других общественных благ на этой же территории. Эта трансфертная политика, по его мнению, осуществляется за счет субсидирования посредством нелегитимированного гранта Пигу², задача которого – снижение стоимости предоставления государственных услуг для его реципиентов [Pigou 1932]. Кроме того, им же была выявлена закономерность, что чем сильнее развито государство, тем больше оно концентрируется на решении проблем, возникающих в большинстве субъектов. И наоборот, чем слабее государство – тем больший акцент делается на отстающие регионы.

Трансферты могут быть целевыми и нецелевыми, условными и безусловными, фиксированными и пролонгируемыми. Они могут выделяться для оказания финансовой помощи, в том числе софинансирования, на финансирование переданных расходных обязательств. В целях межбюджетного регулирования могут использоваться различные инструменты, каждый из которых обладает своими достоинствами и ограничениями. Так, нецелевые трансферты в большей мере подходят для решения задач бюджетного выравнивания, тогда как целевые (условные) трансферты – задача структурного характера. На практике предпочтение отдается бюджетному выравниванию в форме трансфертов при установлении единых долей от сборов налогов (а не за счет изменения долей от налогов).

С точки зрения обеспечения эффективности и самостоятельности деятельности властей разных уровней межбюджетные трансферты рассматриваются, как правило, в качестве менее привлекательного источника пополнения региональных бюджетов – в отличие от налоговых поступлений. Между тем в теории и мировой практике именно этот инструмент налогово-

бюджетной политики используется как наиболее эффективный способ решения проблемы выравнивания горизонтальных дисбалансов, возникающих в межбюджетных отношениях. Другими словами, распределение межбюджетных трансфертов способно гарантировать оптимальный баланс интересов центра с интересами регионов, способствовать рациональному размещению экономических ресурсов.

Сформировавшаяся в последние годы система методик предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета демонстрирует устойчивый характер. Но это не исключает их постоянного совершенствования и адаптации ко вновь возникающим задачам, а также в связи с тем, что существующие методики, особенно в части распределения дотаций, сложны в расчетах, в которых используются оценочные статистические показатели, а не объективные результаты развития регионов.

При трансфертах следует исходить из потенциальных возможностей роста доходов, а не из нынешнего уровня доходов, для того, чтобы избежать появления отрицательных стимулов в отношении усилий регионов в фискальной сфере. Трансферты должны иметь безусловный характер и не вмешиваться в политику региональных властей в области расходных приоритетов.

2

Система распределения полномочий и компетенций между различными уровнями власти в рамках межбюджетных отношений различается в государствах федеративных и унитарных. Кроме того, наблюдаются различные модели межбюджетного регулирования и внутри двух групп. В то же время во всех без исключения федерациях межбюджетным отношениям присуща значительная степень децентрализации – степень которой варьирует в зависимости от государства [Кадочников, Синельников – Мурылев, Трунин 2002].

В федеративных государствах к компетенции субуровней власти отнесены бюд-

² Пигу А.С. – британский экономист, представитель Кембриджской неоклассической школы.

жетные услуги в таких сферах, как образование (89%), обеспечение правопорядка (96%), отдых и досуг (86%), жилищное хозяйство (74%), общественный транспорт (66%)³. Паритет между федеральным бюджетом и бюджетами остальных субъектов власти наблюдается в области расходов на управление (53%/47%) и на здравоохранение (47%/53%) [Лавров, Климанов 2007].

Вместе с тем в США распределение расходов на управление между уровнями бюджетной системы существенно отличается от других рассматриваемых государств (70%/30%). А доля региональных и местных уровней власти в финансировании расходов на здравоохранение существенно отличается например, в Канаде (83%) и Германии (29%). Система здравоохранения ни в одной стране полностью не передана в ведение органов местного самоуправления. В федеративных государствах эта функция обычно закреплена за субъектами федерации, а в странах Северной Европы (например, Дания, Норвегия, Нидерланды) она находится в ведении органов государственной власти промежуточного уровня.

В области социального обеспечения показатели стран свидетельствуют о консолидации расходов в федеральном бюджете – 78%. При этом самый высокий уровень централизации соответствующих расходов наблюдается в Австралии – 91%, а самый низкий в Германии – 77% [Лавров, Климанов 2007]. Таким образом, среди федеративных государств соответствующие направления расходов преимущественно децентрализованы, за исключением расходов на социальное обеспечение. Между тем в таком унитарном государстве, как Великобритания, субрегиональные уровни власти вообще не осуществляют

функций в сфере здравоохранения [Лавров, Климанов 2007].

В унитарных государствах⁴ разграничение расходных полномочий несколько отличается от федеративных стран [Елисеенко 2007]. Для унитарных государств, за исключением Дании и Норвегии, наблюдается централизация расходных полномочий.

Так, преимущественно за счет средств государственного бюджета финансируются расходы на управление (70%), охрану общественного порядка (74%), здравоохранение (67%), социальное обеспечение (78%). При этом доля государственного бюджета в Великобритании в расходах на управление самая высокая среди унитарных стран – 78%, а в Дании самая низкая – 64%. В расходах на охрану общественного порядка доля расходов государственного бюджета в Великобритании, наоборот, самая низкая – 58%, а в Дании самая высокая – 86%. Доля расходов из центрального бюджета на здравоохранение в Дании составляет всего 8%, а в Великобритании – 100% [Зарубежный опыт новаций 2009].

Практически во всех унитарных государствах расходы на социальное обеспечение осуществляются за счет средств государственного бюджета (80%). Исключение составляет Дания, в которой соответствующие расходы финансируются и из субнациональных бюджетов (53%). Доминирование государственного бюджета в расходах на транспорт и связь в унитарных странах незначительное (около 60%)⁵.

Распределение расходов на образование в унитарных государствах неодинаково. В Великобритании эти траты полностью осуществляются за счет суббюджетов; а, например, в Нидерландах за счет государственного бюджета оплачивается около 80% соответствующих расходов.

³ Цифры приводятся в среднем по федерациям (на примере 11 стран из 27: Австралия, Бельгия, США, Индия, Канада, Германия, Швейцария, Эфиопия, Мексика, Бразилия).

⁴ Справочная информация по 11 странам из 169, относящимся к унитарным государствам. Цифры приведены в средних значениях по 13 странам: Испания, Нидерланды, Словакия, Великобритания, Дания, Швеция, Армения, Таджикистан, Казахстан, Тунис, Чили, Боливия, Иордания, Финляндия.

⁵ Norregaard J. Taxing Immovable Property Revenue. Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper. International Monetary Fund [Electronic source]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf> (date of access: 07.09.13)

В то же время по распределению расходов по уровням власти не всегда можно судить о степени децентрализации той или иной сферы общественных услуг, для этого необходим более глубокий анализ особенностей разграничения полномочий. Поиск оптимального соотношения централизованного и децентрализованного управления нередко приводит к пересечению функций.

В сфере налоговых полномочий международная практика дает мало примеров их полного разграничения между разными уровнями власти. Например, высокой налоговой автономией отличаются американские штаты и некоторые муниципалитеты этих штатов. В силу общих ограничений в отношении взимания региональных налогов штаты обладают практически полной самостоятельностью в вопросах определения вводимых налогов и соответствующей фискальной базы, установления налоговых ставок, налогового администрирования. Муниципалитеты штатов обладают подобной автономией уже в меньшей степени и находятся в большей зависимости от штатов в этих вопросах, чем штаты зависят от федерального центра. В то же время широко распространено закрепление за субуровнями фискальных полномочий в отношении малозначительных источников доходов — местных налогов и сборов, а также платежей за региональные и местные услуги.

В ходе ранее проводимого анализа налогового законодательства 30 стран — членов ОЭСР установлено, что лишь в некоторых из них (США, Бельгия, Финляндия, Япония, Испания) существуют правовые основания для определения или изменения базы местных сборов⁶.

Как показывает международная практика налогообложения, уровень децентрализации полномочий (степень фискальной автономии) зависит, в частности, от закрепленных за ними налогов, а также от того, насколько ограничены права государства в

отношении региональных и местных сборов (прежде всего в части установления ставок и льгот).

В этой связи в отдельных государствах предусматривается, что налоговые полномочия различных субуровней власти не должны ограничивать перемещение капиталов и рабочей силы, товаров и услуг и искажать поведение производителей и потребителей, способствовать экспорту фискального бремени. Вот почему сборы, базы которых являются мобильными или распределены крайне неравномерно между субъектами, следует закрепить за государством.

Кроме того, согласно сложившейся международной практике в большинстве развитых стран на более высокий уровень передаются налоги, которые могут перемещаться в рамках одного уровня власти, но по разным территориям. Нередко в целях общего регулирования местного налогообложения, базы и/или предельный размер ставок местных сборов устанавливаются на более высоком уровне власти.

Во многих странах (Бельгия, Канада, Дания, Исландия, Португалия), ввиду ограниченности важнейших источников фискальных доходов, стали на субуровнях использовать добавочные сборы, прежде всего к подоходному налогу (государственный налог) и налогу с продаж (региональный налог). На субуровне соответствующие власти не имеют полномочий в отношении налоговой базы, но имеют право устанавливать ставку сбора. Государство контролирует предельную величину налоговой ставки и осуществляет администрирование. Причем в Португалии власти на местах имеют право вводить добавочный сбор к налогу на прибыль корпораций.

Использование добавочных налогов, как показывает мировая практика, позволяет сочетать преимущества централизованного управления и преимущества децентрализации в связи с предоставлением определенных фискальных полномочий.

⁶ OECD (2010). Base-broadening and Targeted Tax Provisions: Political and Distributional Considerations. In *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*. OECD Publishing. Available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091320-en>

Мировой опыт демонстрирует тенденцию централизации налоговых полномочий на федеральном уровне, а на субуровне выявляется недостаток полномочий и малозначительные источники. Эта практика подтверждается наличием во всех странах действующей системы расщепляемых налоговых доходов или межбюджетных трансфертов. Пример широкого использования таких механизмов – Германия, в которой налоговое законодательство полностью централизовано⁷. Основные налоговые полномочия закреплены на федеральном уровне, в то время как компетенции в области администрирования принадлежат региональным властям. При этом в германской системе фискальные поступления бюджетов соответствующих уровней не представляют решающего значения в качестве источника поступления средств.

Расщепляемые налоговые доходы во многом схожи с межбюджетными трансфертами, хотя и не заменяют их. Распределение доходов, при котором более 90% фискальных поступлений формируется за счет собственных региональных и местных налогов характерно для таких стран, как Великобритания, Швейцария, Швеция, Новая Зеландия, Исландия, Дания.

Меньшая степень децентрализации характерна для Финляндии, Японии, где собственные налоговые доходы составляют менее 90%⁸ и 10-11% налоговых доходов формируют долевые налоги (Финляндия) и сборы, база и ставка по которым устанавливаются государством (Япония). Относительно централизованным остается управление доходами в Германии, Австралии, Норвегии, в которых основную часть налоговых поступлений составляют доходы от расщепляемых обязательных платежей.

Промежуточное положение между этими группами стран занимают Бельгия, Португалия и Испания, в которых около половины фискальных доходов субуровневой власти составляют собственные доходы. В бывших социалистических странах сохраняется высокая степень централизации управления налоговыми доходами.

В любом случае на практике не подвергается сомнению такая конкретная цель бюджетного регулирования, как обеспечение стабильности, предсказуемости и развитости доходного потенциала, что находит отражение в обязательном использовании переходных условий для тех региональных бюджетов, которые оказываются в худшей ситуации при изменении системы межбюджетной поддержки.

Можно утверждать, что соблюдение всей совокупности основных принципов построения эффективной системы межбюджетного регулирования, по всей вероятности, даст больший положительный эффект, чем ориентирование на использование ограничений (как в примере с Германией).

Определение оптимального объема межбюджетных трансфертов предполагает поиск компромисса между стремлением достичь высокого уровня и качества бюджетных услуг на всей территории региона (принцип справедливости) и сохранением зависимости (стимулирующий элемент) между активностью и уровнем развития экономики и объемом получаемых бюджетных услуг (принцип эффективности управления). В большинстве рассматриваемых стран объемы фондов финансовой помощи определяются более высоким уровнем власти в ходе ежегодного бюджетного планирования на основе оценки макроэкономической ситуации и учета политических аспектов.

⁷ The Fiscal Code of Germany. Third Chapter. [Электронный ресурс]// сайт Министерства юстиции ФРГ. – http://hh.juris.de/englisch_a0/index.html; German Constitution. Art 106. [Электронный ресурс]// сайт Министерства юстиции ФРГ – http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_106.html

⁸ См. например Dalsgaard T. Japan's Corporate Income Tax—Overview and Challenges. IMF Working Paper. International Monetary Fund [Electronic source]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0870.pdf> [date of access: 07.09.13]; Norregaard J. Taxing Immovable Property Revenue. Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper. International Monetary Fund [Electronic source]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf> [date of access: 07.09.13]

З

Важно помнить, что характер межбюджетных отношений – наиболее наглядный индикатор политического качества и эффективности федеративных структур. В Российской Федерации межбюджетные отношения представляют собой взаимоотношения между публично-правовыми образованиями Российской Федерации, в число которых входят: Российская Федерация, 83 субъекта Российской Федерации, 23 001 муниципальное образование⁹. Предметы указанных взаимоотношений составляют вопросы регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Сложившаяся к настоящему времени сложная ситуация в сфере межбюджетных отношений (особенно в вопросах формирования доходов, осуществления расходов и заимствований, регулирования долга) не представляется безвыходной, хотя и не может быть охарактеризована как позитивная. Одним из проявлений негативных тенденций становится резкое сокращение с 2010 г. числа российских субъектов, не получивших дотации из федерального бюджета¹⁰.

В разные периоды социально-экономического развития Российская Федерация находилась в диаметрально-противоположных фазах межбюджетных отношений. Как в случае децентрализации, так и в рамках централизации бюджетных отношений находились обоснованные аргументы в поддержку проводимой политики. Хотя, пожалуй, с момента обретения независимости (с 1991 г.) в Российской Федерации еще ни разу не проводилась политика совмещения этих двух крайних позиций.

Вместе с тем повторим, что межбюджетные отношения выступают лакмусовой бумажкой, определяющей публично-правовую среду в Российской Федерации, основу которой составляют бюджетные послания, про-

гнозы социально-экономического развития (особенно долгосрочного характера), основные направления бюджетной и налоговой политики и соответствующие программы. Но и этого мало, так как указанная основа не должна быть формальной и не согласованной по смыслу и содержанию. Если в одном случае в одной аудитории Президент Российской Федерации говорит о децентрализации межбюджетных отношений и необходимости постепенного изменения их логики¹¹, а в другом случае, но для той же аудитории заявляет о росте расходов федерального бюджета, например на национальную оборону (почти на 76%) и национальную безопасность, то нетрудно догадаться, что федеральный центр не будет «рубить сук», на котором сидит, уступая доходы субъектам, ограничивая свои возможности.

В сложившейся в России системе бюджетного законодательства, регулирующего права, обязанности и ответственность органов власти и органов местного самоуправления в различных сферах общественных отношений, основные мероприятия должны быть направлены на полное исправление существенных недостатков системы межбюджетных отношений, возникших еще до начала реформирования бюджетного законодательства, но не устраненных до настоящего времени:

- несбалансированность между расходными обязательствами и собственными доходными источниками (за исключением дотаций и ряда субсидий) бюджетной системы некоторых региональных и местных бюджетов;

- отсутствие эффективных механизмов ответственности региональных и местных органов власти за результаты проводимой бюджетной политики;

- высокая зависимость большинства регионов и местных органов от безвозмездных поступлений из вышестоящих бюд-

⁹ Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2013 года.

¹⁰ В 2010, 2012 годах их было 2, а в 2011 г. – таких субъектов не было вовсе. См. Материалы расширенной коллегии Минфина России / Составители А.М.Лавров, С.В.Романов, А.А.Беленчук.

¹¹ Бюджетное послание о бюджетной политике в 2013–2015 годах и Послание Федеральному Собранию от 12.12.2012

жетов, а также низкий удельный вес собственных источников поступления средств;

– нестабильность и нерациональность распределения налоговых баз между уровнями бюджетной системы (в части косвенных налогов, налогов от природной ренты, имущественных налогов), применение неэффективных налоговых льгот;

– отсутствие четкого разграничения расходных полномочий и обязательств между бюджетами разных уровней.

Таким образом, в России требуется пересмотр механизмов межбюджетных отношений. При распределении функций в федеративной системе необходимо руководствоваться простым принципом: функция должна соответствовать административному уровню и не должна пересекаться с функциями других административных уровней.

Распределение расходных полномочий хотя и основывается на международных принципах, соответствует международной практике, однако на деле определение исключительных (непересекающихся) расходных полномочий для каждого уровня власти остается гораздо более трудной задачей. В таких ситуациях существует значительный риск преобладания финансирования высшего уровня, что ограничивает уровень региональной автономии.

В процессе реформирования системы межбюджетного регулирования в Российской Федерации необходимо в первую очередь решить две основные задачи. Первая состоит в том, чтобы найти оптимальное в конкретных условиях соотношение между бюджетами дополнительными налоговыми доходами и межбюджетными трансфертами, чтобы не разрушить заинтересованность к наращиванию налогового потенциала региона. Суть второй заключается в создании системы межбюджетных трансфертов, обеспечивающей эффективное вертикально-горизонтальное бюджетное выравнивание и реализацию других приоритетов региональной политики.

Процесс межбюджетного регулирования должен осуществляться в рамках объективных, известных и понятных всем участни-

кам финансовых взаимоотношений бюджетов, принципов и процедур формирования и распределения межбюджетных трансфертов, недопущения принятия необоснованных, противоречащих интересам большинства решений, приводящих к увеличению объемов финансовой помощи отдельным субъектам. Немаловажным также представляется изменение отношения налоговых органов к администрированию региональных и местных налогов, не исключая возможности создания региональных (местных) фискальных органов.

Необходимо не просто изменить сложившуюся на сегодняшний момент практику, но пересмотреть «логику межбюджетных отношений» для обеспечения высокого качества федерализации. Эффективным реформирование станет, если трансформации будут происходить одновременно на всех уровнях – политическом, законодательном и институциональном, причем с участием как федеральных, так и региональных властей.

* * *

Можно сделать несколько выводов относительно функционирования системы межбюджетного распределения средств из федерального бюджета. В большинстве государств с децентрализованной системой управления присутствует необходимость осуществления целого комплекса межбюджетных трансфертов (условных и целевых – для решения конкретных задач; безусловных – для сглаживания возникающих вертикальных или горизонтальных дисбалансов в рамках функционирования межбюджетной системы распределения). При этом важно учитывать, что межбюджетные трансферты не должны ставить своей целью простое преодоление различий между доходами регионов и расходами, так как это может привести к дестимулированию усилий властей субъектов в налоговой сфере и снижению уровня их ответственности при реализации налоговой и расходной политики.

Международная практика подтверждает, что основными видами межбюджетных трансфертов являются целевые и нецелевые трансферты. Они обладают как досто-

инствами, так и недостатками. Найти компромисс при применении данного инструмента – задача любого государства. Как показывает опыт многих стран, безусловные трансферты используют для решения задач бюджетного выравнивания, а условные – задач структурного характера.

Повсеместно проблема определения объема межбюджетной поддержки – политически сложный и острый вопрос, решаемый на основе компромисса между стремлением достичь высокого уровня и каче-

ства бюджетных услуг на всей территории страны (региона) и не нарушить стимулы к росту налогового потенциала. В международной практике применяются как централизованные (создаваемые на более высоком уровне власти), так и децентрализованные (создаваемые на том же бюджетном уровне) системы распределения межбюджетных трансфертов. Возможно применение и комбинированных систем, сочетающих элементы централизованной и децентрализованной систем.

Список литературы

- Елисеенко Е.А. Зарубежный опыт в разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления // Труды юридического факультета Ставропольского государственного университета. Вып. 14. – Ставрополь: Сервисшкола, 2007. С. 17–22
- Зарубежный опыт новаций в межбюджетных отношениях // под ред. В.В.Климанова; Серия «Общественные финансы». – М.– 2009. Выпуск 1(19).
- Кадочников П., Синельников-Мурылев С., Трунин И. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей // Вопросы экономики. – 2002. – №5.
- Лавров А.М., Климанов В.В. Руководство по управлению финансами (проект «Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне»). М. 2007.
- Boadway R. Recent Developments in the Economics of Federalism/Canada: The State of the Federation 1999/2000 // Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism. / Lazar H. (ed.). Queen's University (Kingston, Ont.). Institute of Intergovernmental Relations – 2000.
- Dalgaard T. Japan's Corporate Income Tax—Overview and Challenges. IMF Working Paper. International Monetary Fund [Electronic source]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0870.pdf> (date of access: 07.09.13)
- Gramlich E.M. Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature//The Political Economy of Fiscal Federalism / Wallace E. Oates (ed.). Lexington, MA: D.C. Heath and Company, 1977. Стр. 219–239
- Norregaard J. Taxing Immovable Property Revenue. Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper. International Monetary Fund [Electronic source]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf> (date of access: 07.09.13)
- Base-broadening and Targeted Tax Provisions: Political and Distributional Considerations/ Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation. OECD Publishing, 2010. [Electronic source]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091320-en> (date of access: 07.09.13)
- Pigou A.C. Divergences Between Marginal Social Net Product And Marginal Private Net Product // The Economics of Welfare. 4th edition. London: Macmillan and Co., 1932.
- Pigou, Arthur C. Some Aspects of the Welfare State// Diogenes. – 1954 – №2. – P. 1–11.

FEDERALISATION FROM GLOBAL FINANCIAL PERSPECTIVE

VLADIMIR ERMAKOV

Financial Academy, Moscow, 125993, Russian Federation

Abstract

Inter-budgetary relations are linked to and consequent from internal political and economic ties between regions within a state, and they play an important role in the process of implementation of their

constitutional rights. An effective system of inter-budgetary regulation is in fact the basis of authority of a central government. Meanwhile, these regions act in accordance with the framework of their sovereign rights, which vary from state to state and is dependent on the level of centralization of power and the nature of internal policies of the central government.

One of the vital aims of public financial authorities in their distribution activity within inter-budgetary relations is to ensure efficiency of this distribution in a centralized or decentralized state. In reference to this issue, it is important to study the process of the inter-budgetary relations system in the form of transfers. This instrument of budgetary policies is used in most of the states, be they unitary, federative, or confederative. The main purpose of inter-budgetary transfers is to reduce the negative effect caused by decentralization of budgetary powers between different levels of authorities within a state.

Inter-budgetary transfers are widely believed to be less effective as a source of revenue as compared to tax revenues. However, in practice they prove to be an efficient instrument of equation within inter-budgetary relations. In fact, inter-budgetary transfers stimulate balance of interests of authorities of different levels within a state and rationalize distribution of economic resources. Analysis of world practice of functioning inter-budgetary regulation system demonstrate that models of inter-budgetary relations in different countries has settled to a certain extent. At the same time, these modes obviously continue to evolve and transform in response to new challenges and as a result of faults discovered in the existing systems, whose effective functioning is hindered by these faults.

Keywords:

Inter-budgetary relations, distribution of inter-budgetary transfers, centralization and decentralization within inter-budgetary relations, inter-budgetary regulation system in the Russian Federation.

References

- Dalsgaard T. (2008) Japan's Corporate Income Tax—Overview and Challenges. IMF Working Paper. *International Monetary Fund* [Electronic source]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp0870.pdf> (date of access: 07.09.13).
- Boadway R. (2000) Recent Developments in the Economics of Federalism, in Canada: The State of the Federation 1999/2000. Toward a New Mission Statement for Canadian Federalism. Lazar H. (ed.). Queen's University (Kingston, Ont.). *Institute of Intergovernmental Relations*.
- Eliseenko E.A. (2007) Zarubezhnyi opyt v razgranichenii polnomochij mezhdru organami gosudarstvennoj vlasti i organami mestnogo samoupravleniya [International practice in delimitation of power between central and local authorities]. In *Scientific works of the State University of Stavropol. Stavropol: Serviceschool*, No 14. Pp. 17–22
- Gramlich E.M. (1977) Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. In *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Ed. by Wallace E. Oates. Lexington, MA: D.C. Heath and Company. pp. 219–239
- Kadochnikov P., Sinelnikov–Murylev S., Trunin I., (2002) Problemy modelirovaniya vozdeystviya mezhdubudzhethnyh transfertov na fiskalnoe povedenie subnatsionalnyh vlastej [Some Problems of modeling of inter-budgetary transfers influence on fiscal behavior of subject authorities]. *Economic Issues*. No5
- Lavrov A.M., Klimanov V.V. (2007) *Rukovodstvo po upravleniyu finansami* [Guide in finance management]. . (Projekt "Tekhnicheskoe sodejstvie reforme byudzhethnoy sistemy na regionalnom urovne). Moscow.
- Norregaard J. (2013) *Taxing Immovable Property Revenue. Potential and Implementation Challenges. IMF Working Paper*. International Monetary Fund [Electronic source]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf> (date of access: 07.09.13)
- OECD (2010). *Base-broadening and Targeted Tax Provisions: Political and Distributional Considerations/ Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation*. OECD Publishing. [Electronic source]. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091320-en> (date of access: 07.09.13)
- Pigou A.C. (1932) Divergences Between Marginal Social Net Product And Marginal Private Net Product// *The Economics of Welfare*. – London: Macmillan and Co. 4th edition. [Electronic source]. URL: <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW20.html#Part%20II,%20Chapter%209|Part> (date of access: 06.09.13)
- Pigou A.C. (1954) Some Aspects of the Welfare State. *Diogenes* No. 2, pp 1–11.