

Регион: экономика и социология, 2011, № 2, с. 63–79

КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

С.В. Казанцев

Институт экономики РАН

Аннотация

Межбюджетные отношения – неотъемлемая часть социально-экономической жизни страны и ее бюджетной системы. Ключевыми факторами их развития, по мнению автора, являются степень демократизации общества, уровень развития федерализма, процедура и качество целеполагания, обеспеченность бюджетных полномочий ресурсами.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, демократизация, федерализм, целеполагание, бюджетные полномочия

Abstract

Intergovernmental relations could be regarded as an integral component of the social and economic life of any country and its budget system. In the author's opinion, how such relations may develop depends on the key factors: at what stage of democratization the country is; how effective the federal relations and targeting are; and whether governments are sufficiently provided with resources.

Keywords: intergovernmental relations, democratization, federalism, targeting, budget authorities

СТЕПЕНЬ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА

Важнейшими атрибутами демократически организованного общества являются выборность органов власти, независимость и разгра-

ничество полномочий различных ветвей власти, учет большинством мнения миноритарных групп, отчетность выборных лиц перед избирателями. При этом все органы власти несут ответственность перед обществом, которое может отзывать своих избранников.

Если руководители региональных органов власти и местного управления (самоуправления) не выбираются населением, а назначаются представителями или органами вышестоящей власти, то они оказываются менее самостоятельными в принятии решений и выборе целей проводимой на подведомственной им территории политики, в том числе экономической, социальной, финансовой. Сужается их возможность отстаивать интересы регионов перед вышестоящими органами и лицами, тем более что последние наделяют их полномочиями и определяют круг обязанностей. Судьба этих руководителей больше зависит от назначающих их лиц и органов, чем от удовлетворенности населения результатами работы региональных органов власти и органов управления на местах. Уже поэтому руководители вышеназванных органов больше мотивированы выполнять директивы «сверху», чем работать по запросам местного населения, предоставлять информацию «наверх», а не жителям своих регионов. Для них отчитываться перед вышестоящими лицами и органами важнее, чем перед населением.

Все это негативно отражается на разработке и исполнении региональных и местных бюджетов:

- первые лица регионов выступают скорее просителями, чем равноправными участниками процесса разработки бюджетов;
- первые лица регионов ограничены в возможности расширять и сужать бюджетные полномочия¹ региональных бюджетов в зависимости от положения в подведомственном им регионе в случае чрезвычайных ситуаций;

¹ Бюджетные полномочия, установленные Бюджетным кодексом РФ (ст. 6) [1] и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов государственной власти (органов местного самоуправления) и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

- бюджетные полномочия субъектов Федерации далеко не всегда и не везде получают достаточное бюджетное обеспечение;
- собственная доходная база субфедеральных бюджетов нередко сужается по одностороннему решению центральных органов власти.

Сказанное относится и к отношениям региональных и местных бюджетов. Независимость различных ветвей власти и разграничение между ними полномочий позволяют с большей степенью непредвзятости и объективности решать возникающие хозяйственные споры, в том числе между организациями федерального центра и регионов, ограничивать вмешательство тех или иных органов власти не в свои сферы ответственности. Это, в свою очередь, создает более предсказуемую и благоприятную для бизнеса деловую среду, что обычно благотворно сказывается на результатах деятельности хозяйствующих субъектов и, при прочих равных условиях, на доходах бюджетов.

На основе изложенного выше можно предложить направления изменения существующего положения²:

- добиться того, чтобы представители регионов стали равноправными участниками процессов разработки бюджетов: обсуждали на равных свои бюджетные полномочия, сколько средств они перечислят в федеральный бюджет, сколько, по каким статьям и на каких условиях получают из него. То же самое относится и к взаимоотношениям представителей власти регионов и органов местного управления³;

² По каждому направлению совершенствования межбюджетных отношений в этой статье приводится не более трех наиболее важных, по мнению автора, предложений.

³ «Во-первых, если бы регионы имели возможность влиять на принятие решений на федеральном уровне, дискуссии по антикризисной программе в парламенте начались бы уже в середине 2008 г., поскольку уже тогда некоторые регионы столкнулись со спадом производства и сокращением доходов бюджетов. Во-вторых, антикризисные программы регионов готовились бы параллельно с разработкой федеральной. В-третьих, программы были бы в большей степени направлены на поддержание конечного спроса и повышение мобильности ресурсов» [2, с. 99–100].

- обеспечить максимальный учет социально-экономических и бюджетных интересов всех, даже самых маленьких, малонаселенных и удаленных территорий;
- установить долговременные разграничения бюджетных полномочий бюджетов разного уровня, строго соблюдать их, не менять в одностороннем порядке и обеспечить необходимым объемом финансовых средств. При этом не надо думать, что все полномочия, которые пожелает взять на себя тот или иной регион, будут не него возложены. Как в ходе равноправных переговоров, так и в процессе согласования полномочий с необходимыми для их выполнения объемами, структурой и сроками получения ресурсов круг компетенций и самостоятельность регионов в решении отнесенных к их ведению вопросов могут быть сужены.

Все эти направления являются закономерным следствием отвечающей историческим условиям развития страны демократизации общества, одним из шагов к достижению которой могло бы стать возвращение к избранию населением руководителей регионов и представителей в Федеральное собрание.

Могут возразить, что «демократию» мы уже проходили: голоса избирателей покупались, число не приходивших на выборы и голосовавших против всех росло, к власти, бывало, приходил криминал, свободы брали «сколько могли унести», региональные лидеры (те, кто могли) добивались особого положения своих регионов. В 1991–2000 гг. федеральный центр передавал свои полномочия в регионы⁴. В начале 1990-х годов многие субъекты Федерации провели референдумы о суверенитете либо даже приняли декларации о суверенитете, присвоив не предоставленные им Конституцией и относящиеся к прерогативе федерального центра полномочия. В 1992 г. был подписан Федеративный договор, включавший в себя три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти 86 субъектов Федерации. Это договоры с суверенными (как записано в названии Федеративно-

⁴ Описание того, как это происходило, см., например, в работе [3].

го договора) республиками в составе Российской Федерации; краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург; автономной областью, автономными округами в составе Российской Федерации. Татарстан, Чечня и образовавшаяся позднее Ингушетия этот договор не подписали.

В 1993–1999 гг. отношения между центром и регионами строились на основе договоров и соглашений. Количество заключенных договоров превысило 50, было подписано около 300 соглашений. Многие из них противоречили действовавшей Конституции страны. В 2001 г. маятник демократии качнули в другую сторону – стали укреплять так называемую вертикаль власти, внесли изменения в выборный процесс и т.д.

Исторический опыт показывает, что жесткая централизация помогает устранять чрезвычайные ситуации, связанные с ведением войны, ликвидацией ее последствий, действиями во время масштабных и катастрофических стихийных бедствий и техногенных катастроф, революционным изменением существующего положения и т.п., да и то при условии, что в руководстве на всех уровнях находятся профессионалы своего дела. При устоявшемся и эволюционном развитии чрезмерная зависимость руководителей нижестоящих уровней от «самого верха» имеет, как можно видеть на примере постсоветской России, ряд негативных последствий. Так, ответственность за отрицательные результаты собственной безынициативности верхние этажи законодательной и исполнительной власти перекладывают на нижние, а нижние – на верхние. При этом в полученных положительных результатах руководство каждого уровня отмечает и свою (порой главным образом свою) роль. В случае же угрозы или возникновения опасных и чрезвычайных ситуаций зависимость материального состояния и судьбы нижестоящих руководителей от вышестоящих мотивирует первых приукрашивать истинное положение вещей. В то же время посылаемые местными властями «наверх» сведения о последствиях аварий, катастроф и чрезвычайных происшествий могут преувеличиваться, для того чтобы побудить федеральный центр выделить больший объем помощи. Подобное искажение информации лишает верхние этажи власти объективной основы для принятия решений, побуж-

дает создавать дополнительные структуры, собирающие данные о положении на местах, и, соответственно, тратить на это время, силы и средства, которые при нормальной организации системы управления могли быть потрачены с большей пользой для общества.

Отметим, что процесс построения демократического общества длителен и труден, может идти неровно, с откатами назад и забеганием вперед. В том, что происходило в постсоветской России, порой было больше анархии, порой – единоначалия, временами одно переходило в другое. Уровень демократии, как представляется, должен соответствовать уровню развития общества и быть немного выше него. И то, и другое развивается во взаимодействии. В противном случае развитие общества замедляется и может даже наступить регресс. Примеров тому в истории, как известно, достаточно. Поэтому мы за развитие общества и демократии, что по описанным выше причинам и при использовании упомянутых каналов будет способствовать совершенствованию межбюджетных отношений⁵.

УРОВЕНЬ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА

Обеспечивая подотчетность региональных органов власти и органов местного самоуправления населению вверенных им территорий и гарантируя решение общих вопросов с обязательным участием представителей регионов, демократическое устройство общества создает условия для формирования действенной федеративной системы. Именно такая подотчетность органов и представителей региональной власти местному населению принципиально отличает федерализм от унитаризма.

Федеративное устройство государства дает основу для законодательного разграничения полномочий федеральных и региональных органов власти, органов управления муниципальными образованиями. Фиксируются и их бюджетные полномочия. Бюджетные полно-

⁵ Заметим, что демократия сама по себе не повышает ни эффективность экономики, ни качество бюджетного процесса. Она создает для этого необходимые условия. На языке математики это звучит так: демократия является необходимым, но не достаточным условием развития общества.

мочия федеральных органов власти и органов местного самоуправления устанавливаются Бюджетным кодексом РФ и федеральными законами. Бюджетные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации определяются Бюджетным кодексом РФ, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними региональными законами. Такие полномочия объективно меняются во времени. Так, в постсоветской России то усиливался налоговый федерализм – регионы получали большую свободу действий в налоговой сфере, то укреплялся налоговый централизм – влияние федеральных органов власти росло, налоговые компетенции на субнациональном уровне ограничивались⁶. Вот несколько примеров таких маятникообразных колебаний.

В 1993 г. Указом Президента Российской Федерации были разрешены введение на местах дополнительных налогов, предоставление льгот, изменение ставок и сроков уплаты налогов в доле, зачисляемой в территориальные бюджеты. А в 1995 г. был введен запрет на принятие к исполнению решений территориальных органов государственной власти, не соответствующих налоговому законодательству. С 1997 г. согласно Указу Президента РФ местным органам власти предписывалось устранить самодельные местные налоги и строить налоговые отношения в соответствии с положениями федерального законодательства⁷.

⁶ Мы не случайно говорим здесь о налогах, поскольку они служат главным источником наполнения собственной доходной базы региональных и местных бюджетов, социально значимы и выступают важным рычагом экономического управления.

⁷ Практика показала, что в РФ «наделение регионов широкими полномочиями оказалось во многом контрпродуктивным. Так, в начале 90-х годов снятие ограничений на выбор регионами налоговых режимов привело к взрывному росту количества региональных налогов, которые в большинстве своем... давали незначительную прибавку бюджетных средств и вместе с тем резко увеличивали издержки налогового администрирования. Широкое распространение получили также многочисленные внебюджетные фонды, которые подрывали целостность и прозрачность региональных бюджетов и питали коррупцию и иные патологии государственного сектора» [4, с. 30].

Основными мерами в это время стали, во-первых, отмена налогов и сборов, введенных регионами самостоятельно на основе Указа Президента РФ (1993 г.), и, во-вторых, в отношении малого предпринимательства – введение в действие упрощенной системы налогообложения, которая предусматривала замену единым налогом уплаты всех установленных законодательством налогов, за исключением таможенной и государственной пошлин, налога на приобретение транспортных средств, лицензионных сборов и др. С 1998 г. для определенных видов деятельности стал действовать единый налог на вмененный доход. Это изменение позволило усовершенствовать налоговый контроль за работой предприятий, реализующих продукцию и услуги потребителям за наличный расчет. Введенные налоговые режимы действовали параллельно с общим режимом и предусматривали более низкую налоговую нагрузку на малый бизнес по сравнению с предприятиями, которые функционировали в условиях общего налогового режима.

С введением в действие с января 1999 г. Части первой Налогового кодекса РФ и с изменением всей налоговой системы страны были пересмотрены и закрепленные за субъектами Федерации полномочия. За регионами сохранили возможность установления на территории налогов (в пределах закрепленной в Налоговом кодексе РФ их обновленной структуры) и дали им право конкретизировать отдельные элементы налога.

В конце 2001 г. стала действовать Глава 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций». С ее вступлением в силу были отменены льготы для всех организаций, в том числе и для малых форм хозяйствования. Отмена льгот сопровождалась очередным понижением общей ставки налога на прибыль – с 30 до 24%. За региональными органами власти сохранилось право регулировать региональную долю ставки налога на прибыль, но уже в размере 4, а не 19%.

В тот же период получили дальнейшее развитие упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход. С их введением сфера полномочий региональных органов власти стала шире. Так, Закон РФ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» расширил полномочия региональных и муниципальных органов власти по установлению налоговых норм. Им делегировалось определение категорий налогоплательщиков и сфер

деятельности, подпадающих под действие единого налога на вмененный доход, элементов налоговой базы (размера базовой доходности и коэффициентов, корректирующих величину налога).

Положительное значение имеют принятые в 2005–2006 гг. решения в области налоговой политики и предоставления льгот: установление общего порядка принятия к вычету сумм налога на добавленную стоимость при осуществлении капитальных вложений, введение инвестиционной премии по налогу на прибыль организаций, ускоренное отнесение на расходы затрат на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, намечаемая налоговая амнистия, стабилизация уровня налогообложения доходов физических лиц, расширение сферы и практики применения специальных налоговых режимов [5].

Начиная с 2006 г. некоторые полномочия, касающиеся регулирования единого налога на вмененный доход, переданы представительным органам муниципальных образований. Кроме того, за финансовыми органами субъектов Федерации и муниципальных образований было закреплено право принятия решений об изменении сроков уплаты региональных и местных налогов и сборов.

С 2005 г. в Бюджетном кодексе РФ зафиксировано разграничение налогов (как полностью – на постоянной основе, так и частично – в процентных долях) между уровнями бюджетной системы.

Изменения коснулись и статистической отчетности. В 2005 г. в соответствии с новой бюджетной классификацией из бюджетной отчетности была исключена информация о налоговой составляющей бюджетов всех уровней. Это резко снизило возможности оценки качества бюджетов, и в первую очередь их доходной части, сделало непрозрачной информацию, по которой можно судить о степени самостоятельности бюджетов.

В результате укрепления так называемой вертикали власти «в экономическом и правовом пространстве Российской Федерации сформировались и начали достаточно устойчиво воспроизводиться тенденции антифедералистской направленности» [3, с. 16]. Ее проявлением в бюджетном процессе стало сосредоточение в федеральном бюджете наиболее весомых и устойчивых источников бюджетных доходов. А это нарушает один из базовых принципов бюджетного феде-

рализма – принцип равноправия всех субъектов федерации с центром в их финансовых возможностях.

Финансовая зависимость региональных и местных бюджетов от финансовых поступлений из федерального бюджета, с одной стороны, побуждает руководителей исполнительной власти на местах и органов местного самоуправления занижать первоначальные объемы средств, необходимых для осуществления на подведомственной им территории крупных проектов, в реализации которых заинтересован и центр. Руководители знают, что чем меньше первоначально объявляемая величина затрат, тем легче получить одобрение проекта «сверху». Они также знают, что вышестоящий бюджет при соответствующем лоббировании рано или поздно продолжит финансирование уже начатого проекта даже при увеличении в разы ранее заявленной суммы на его реализацию.

С другой стороны, такая финансовая зависимость мотивирует руководителей на местах просить у вышестоящих органов законодательной и исполнительной власти бóльшие объемы средств, чем те, которые действительно необходимы для ликвидации последствий случившихся чрезвычайных происшествий.

Федеральные органы власти идут и на то, и на другое, поскольку, в частности, знают, что основные источники получаемых на местах доходов работают на федеральный бюджет.

Федерализм, как и демократия, сам по себе еще не гарантирует рациональную организацию экономики и социальной сферы и эффективное управление ими. Для этого требуется еще соблюдение ряда условий, в частности полномочия должны быть строго и ясно определены, установлены на длительный срок, не должны изменяться в одностороннем порядке и должны быть обеспечены ресурсами.

Исходя из сказанного наши предложения по совершенствованию системы межбюджетных отношений⁸ в России сводятся к следующему:

⁸ «Межбюджетные отношения – взаимоотношения между публично-правовыми образованиями по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса» [1, ст. 6].

- выработать ясную, реализуемую региональную политику и политику федеративных отношений;
- положить их в основу бюджетного федерализма⁹;
- строить идеологию межбюджетных отношений на его основе.

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ

Цель, на достижение которой направляются бюджетные средства, объясняет членам общества, зачем и для чего потрачены силы, время и средства. Четкие и ясные цели очерчивают сферу ответственности реализующих их лиц и организаций, мотивируют поведение граждан и задают критерий оценки эффективности работы распорядителей бюджетных средств¹⁰ и расходования этих средств¹¹. Без точно фиксированных целей, их структуризации и выражения в системе показателей нельзя гарантировать правильное распределение государственных ресурсов. Средства, истраченные на достижение ложных целей, использованы заведомо неэффективно.

Важнейшей задачей современного демократического государства является защита социальных прав граждан: права на жизнь, труд, об-

⁹ Бюджетный федерализм «характеризует устройство бюджетной системы государства, при которой бюджетная система является многоуровневой и каждый из уровней государственной власти располагает собственным бюджетом, действуя в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий. Обычно под бюджетным федерализмом понимают форму автономного функционирования бюджетов различных уровней государственной власти, основанную на четких закрепленных законодательством нормах» [6, с. 554].

¹⁰ «Распорядитель бюджетных средств (распорядитель средств соответствующего бюджета) – орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств» [1, ст. 6].

¹¹ «Порядок государственного бюджетирования не может быть определен без учета общественных целей. До тех пор пока они точно не установлены, правильное распределение государственных ресурсов не будет точно определено бюджетированием» [7, с. 224].

разование, медицинскую помощь, здоровую экологическую среду и т.д.¹² Эта цель в некоторой, зависящей от уровня развития общества, степени противоречит его другой важнейшей цели – защите интересов правящего класса. В постсоветской России этот конфликт интересов проявился в том, что федеральные органы власти, начиная с законодательной и кончая судебной, стали уделять основное внимание защите права собственности, а не социальных прав широких слоев населения страны. После 1991 г. забота о соблюдении социальных прав населения все в большем объеме возлагалась на органы власти субъектов Федерации и на органы управления муниципалитетами. Перечень расходных обязательств¹³ субъектов РФ и муниципальных образований в части социального обеспечения населения увеличивался, а расходных обязательств Российской Федерации – сокращался.

Второй ключевой причиной того, что все большее число расходов снимали с федерального бюджета, было стремление федеральных органов исполнительной власти России обеспечить так называемую макроэкономическую стабильность¹⁴. Это требование в значительной мере навязывалось нашей стране извне и со ссылкой на далеко не бесспорные утверждения монетаристов внушалось представителям законодательной и исполнительной власти, а также общественности.

¹² Описание функций современного государства см., например, в работах [8, 9].

¹³ «Расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета» [1, ст. 6].

¹⁴ Задача обеспечения макроэкономической стабильности стоит первой в определенном Бюджетном посланием Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах (29 июня 2010 г.) перечне задач бюджетной политики на ближайшие три года. Задача повышения качества человеческого капитала (элемент функции государства по защите социальных прав граждан) стоит последней – пятой [10]. Отметим, что повышение эффективности социальной защиты населения в этом послании названо первым приоритетом бюджетных расходов. Понятно, что социальная защита населения – это лишь один из элементов защиты социальных прав членов общества.

Третьей причиной, непосредственно связанной со второй, было стремление сократить расходы федерального бюджета.

Населению же говорили, что это делается потому, что передача расходных полномочий на нижние уровни государственной власти позволит сузить возможность злоупотреблений при распределении государственных ресурсов.

Важнейшим вопросом целеполагания является процедура формирования целей, их структуризации и представления соответствующей выдвигаемым целям системы показателей. Так называемая вертикаль власти, отсутствие оппозиции и общественных сил, с мнением и действиями которых находящиеся у власти не могут не считаться, теоретически предполагают задание целей на вершине этой вертикали и распределение целевых указаний и заданий вниз по вертикали. Опыт СССР и постсоветской России показывает, что такой механизм не всегда работает без сбоев и искажений. Объективных причин много, и среди них: сокрытие нижними звеньями вертикали от верхних реального положения дел; расхождение декларируемых и реальных целей, планов и намерений; неполное раскрытие верхними этажами власти имеющейся у них информации; несовпадение, мягко говоря, интересов различных ведомств, учреждений, организаций, несогласованность их действий; необеспеченность спускаемых «сверху» заданий необходимыми для их выполнения силами, средствами и (или) несвоевременность поступления средств; неверно определенные сроки выполнения целевых установок; отсутствие у исполнителей необходимых полномочий; форс-мажорные обстоятельства и т.д. А ведь есть еще и субъективные причины: недостаточные квалификация и компетентность кадров; характер и способности исполнителей; нерадиковость исполнителей; конфликт интересов и т.п. «За столетие, – отмечает академик РАН В.К. Сенчагов, – пока не удалось обеспечить такую архитектуру нашего народного хозяйства, да и отдельных компаний, в которой соблюдался бы баланс интересов личности и общества, государства и компании. Создание новой, более симметричной и равновесной архитектуры народного хозяйства должно быть одним из главных событий первой четверти XXI века» [11, с. 1051].

В будущем демократически устроенном обществе цели, их структуризация, соответствующая целям система показателей будут выра-

батываться в процессе диалога власти и оппозиции, государственных органов и общественных организаций, представителей власти и бизнеса, органов исполнительной и законодательной власти, руководителей центра и регионов, представителей бизнеса и населения.

Думается, что в области целеполагания необходимо

- сделать защиту социальных прав граждан высшим приоритетом общества;
- включить сглаживание чрезмерных региональных различий в уровнях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в число основных задач бюджетной политики;
- считать долгосрочной стратегической целью устойчивое развитие¹⁵, а не стабильность. Развитие означает изменение существующего (структуры, пропорций, основных качественных и количественных параметров)¹⁶, стабильность – его неизменность, сохранение¹⁷. Поэтому достижение стабильности, тем более макроэкономической, не может быть приоритетом социально-экономического развития.

ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ ПОЛНОМОЧИЙ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ

Основной объем расходов бюджетов субфедерального уровня приходится на реализацию полномочий в области социальной политики. Идущая после 1991 г. передача бюджетных обязательств по обеспечению социальных прав граждан из федерального бюджета в бюджеты

¹⁵ Согласно формулировке ООН, устойчивым называется такое развитие общества, «которое позволяет удовлетворять потребности нынешних поколений, не нанося при этом ущерба возможностям, оставляемым в наследство будущим поколениям для удовлетворения их собственных потребностей». По законодательству РФ, устойчивое развитие – это «гармоничное развитие производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды» [12].

¹⁶ Развитие есть «направленное, закономерное изменение в природе и обществе. В результате развития возникает новое качественное состояние объекта – его состава или структуры» [13].

¹⁷ «Стабильность системы – способность системы функционировать, сохраняя неизменной свою структуру и поддерживая равновесие» [14].

других уровней далеко не всегда сопровождалась передачей последним финансовых средств, необходимых для выполнения возлагаемых на них обязательств. При этом при передаче федеральных полномочий на региональный уровень и государственных полномочий – на уровень местного самоуправления не учитывались затраты на администрирование. «Государство, возмещающая средства на выплату компенсаций, не принимает во внимание того, что исполнение полномочий требует работ организационного и административного характера (создания базы данных, ее отслеживания и обработки, учета и отчетности, обеспечения рабочих мест и пр.)» [3, с.18].

Отмеченное выше сосредоточение в федеральном бюджете наиболее весомых и устойчивых источников бюджетных доходов привело к тому, что доли налогов и доходов, закрепленных на постоянной основе, в доходах территориальных бюджетов уменьшились. Возросла зависимость выполнения возложенных на эти бюджеты обязательств от объемов получаемых из бюджетов вышестоящего уровня финансовых средств. А это подрывает еще один базовый принцип федерализма – принцип самостоятельности бюджетов разных уровней [15].

Кроме того, «бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты недополучают доходы в связи с предусмотренными федеральным законодательством налоговыми льготами и изъятиями». Все это усугубляется тем, что «стимулы для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях невелики. Практически ни один элемент налоговой базы, кроме относительно небольших источников (налоги на имущество), не относится напрямую к источникам доходов этих бюджетов» [16].

Необеспеченность расходных полномочий региональных и местных бюджетов источниками собственных доходов и поступлением финансовых средств из бюджетов вышестоящего уровня, низкая мотивированность сотрудников финансовых органов на местах в укреплении налоговой базы, значительные объемы выпадающих доходов снижают финансовую самостоятельность бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, обуславливают их убыточность, углубляют различия между ними в финансовом положении.

Основой финансовой самостоятельности субъектов Федерации служат высокий уровень их экономического развития и зависящий от него доходный потенциал. И то, и другое в современной России имеет чрезмерную региональную дифференциацию. Причем на уровне муниципалитетов она намного выше, чем на уровне регионов. Такая дифференциация не исчезнет в одночасье и не может быть устранена полностью.

Принципиальный выход из создавшейся ситуации состоит в ускорении темпов и повышении качества развития отстающих субъектов Федерации. Содействовать этому бюджетная и налоговая политика может несколькими путями. Во-первых, возложив основные обязанности по финансированию мер, обеспечивающих соблюдение социальных прав граждан, на федеральный бюджет. Во-вторых, путем создания благоприятного налогового климата для наращивания производства в отстающих регионах, укрепления и расширения налоговой базы и создания условий для ее роста как на региональном, так и на муниципальном уровне. В-третьих, с помощью целевого финансирования развития в этих регионах инфраструктуры и бизнеса. В-четвертых, мотивируя органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного управления эффективно выполнять возложенные на них функции и зарабатывать собственные доходы.

Второй, третий и четвертый из названных путей в разной мере используется в отечественной практике государственного регулирования национальной экономики. Следует, видимо, делать это более интенсивно и эффективно, а также применить и первый путь содействия исправлению сложившейся ситуации.

На основе изложенного можно предложить следующее:

- 1) передать федеральному бюджету основную нагрузку по финансированию мер, обеспечивающих соблюдение социальных прав граждан;
- 2) укрепить финансовую самостоятельность бюджетов всех уровней; организовать мониторинг финансового обеспечения и реализации переданных субъектам РФ полномочий федерального центра;
- 3) иметь в составе федерального бюджета РФ специальный раздел, посвященный вопросам преодоления чрезмерной дифференциации экономического развития регионов России и профилактики неплатежеспособности регионов и муниципальных образований; представить в федеральном бюджете региональный разрез его доходов и расходов.

Литература

1. **Бюджетный** кодекс Российской Федерации (в ред. от 19.05.2010 г.). – URL: <http://www.budgetcode.ru/> (дата обращения 28.07.2010).
2. **Клисторин В.И.** Федеральные отношения в периоды экономической турбулентности // Регион: экономика и социология. – 2010. – № 2. – С. 91–104.
3. **Экономико-правовые** основы современного федерализма и практика федеративной реформы в России. – М.: Ин-т экономики РАН; Центр экономики федеративных отношений, 2007. – 40 с.
4. **Полищук Л.** Федерализм и экономическое развитие России // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2. – С. 18–33.
5. **Экспертное** заключение на проект Федерального бюджета на 2007 год и прогноз социально-экономического развития Российской Федерации / Ин-т экономики РАН, Центр финансово-банковских исследований. – М., 2006. – 192 с.
6. **Федерализм:** Энциклопедия. – М.: Изд-во МГУ, 2000. – 640 с.
7. **Рябухин С., Климантов С.** Аудит эффективности государственного сектора экономики: Курс лекций. – 2-е изд., доп. – М.: Триада Лтд, 2006. – 304 с.
8. **Рогов С.М.** Традиционные и современные функции государства // ЭКО. – 2005. – № 8. – С. 26–39.
9. **Казанцев С.В.** Выбор цели // ЭКО. – 2004. – № 12. – С. 30–40.
10. **Бюджетное** послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2011–2013 годах. 29 июня 2010 г. – URL: <http://www.kremlin.ru/news/8192> (дата обращения 28.07.2010).
11. **Сенчагов В.К.** Экономика, финансы, цены: эволюция, трансформация, безопасность. – М.: Анкил, 2010. – 1120 с.
12. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/30834 (дата обращения 21.07.2010).
13. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc1p/39974> (дата обращения 18.07.2010).
14. URL: <http://slovari.yandex.ru/стабильность/Словарь по общественным наукам/Стабильность системы/> (дата обращения 15.07.2010).
15. **Гиляровская С.В.** О самостоятельности бюджетов в Российской Федерации // Финансы. – 2007. – № 2. – С. 16–19.
16. **Бюджетное** послание президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах. 25 мая 2009 года. – URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=88162> (дата обращения 28.07.2010).

Рукопись статьи поступила в редколлегию 06.12.2010 г.

© Казанцев С.В., 2011