

СТИМУЛИРУЮЩЕЕ БЮДЖЕТНОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ

Представлены теоретические и практические основы институциональных преобразований системы бюджетного выравнивания территорий на примере субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: бюджетный федерализм; межбюджетные отношения; институциональные преобразования.

Оптимальное функционирование модели бюджетного федерализма предполагает, что объем доходных полномочий регионов полностью адекватен объему расходных полномочий, закрепленному за каждым конкретным уровнем бюджетной системы.

Как показывает российская практика, в возникновении горизонтальных финансовых дисбалансов существенную роль играют такие факторы, как природно-климатические условия, ресурсный потенциал отдельных регионов, исторически сложившаяся структура размещения производства, национальные особенности развития. Последний фактор всё чаще можно встретить в современных научно-публицистических дискуссиях в качестве основного аргумента в обоснование невозможности построения сбалансированной системы межбюджетных отношений и местного самоуправления в Российской Федерации. Финансово-экономическая и политическая системы в России, несомненно, имеют целый ряд специфических особенностей, в том числе определяемых национальными и историческими условиями. Как показывает анализ мирового опыта, существуют возможности развития федеративных отношений в государстве, несмотря на содержательное многообразие этапов исторического развития и особенности национального характера. Большое значение при этом имеет наличие политической воли у руководства страны в создании

соответствующих институциональных условий для развития федеративных отношений.

Необходимость стимулирующего горизонтального выравнивания обусловлена проблемой недопроизводства общественных благ на отдельных территориях, поэтому ее решение состоит в формировании системы межбюджетной поддержки, целью которой является увеличение бюджетных доходов территорий с недостаточным налоговым потенциалом или повышенными издержками по производству общественных благ, обеспечивающее необходимое увеличение их объема.

Таким образом, проблема урегулирования отношений государства и налогоплательщиков находит свое решение в области межбюджетных финансовых потоков, в частности через систему передачи финансовых средств от федерального центра нуждающимся субъектам Федерации или от более обеспеченных субъектов менее обеспеченным. Это объясняет важность такого инструмента горизонтального выравнивания, как трансферты.

Трансфертные системы межбюджетной поддержки и механизмы долевого участия являются инструментами, дополняющими налоговый инструментарий (табл. 1). Чем больше изъянов содержится в системе налоговых отношений разных бюджетных уровней, тем, при прочих равных условиях, выше потребность в развитии разных форм межбюджетной поддержки.

Т а б л и ц а 1

Инструменты бюджетного выравнивания

Группы инструментов	Составляющие	Цель использования	Страны
Налоговые	Распределение налоговых источников и доходов между уровнями бюджетной системы	Вертикальное выравнивание	США, Австралия, Западная Европа, Россия
Межбюджетной поддержки	Трансферты (дотации, субвенции и др.)	Горизонтальное выравнивание	США, Австралия, Западная Европа, Россия
Долевого участия	Различные механизмы долевого участия в налоговых доходах	Вертикальное и горизонтальное выравнивание	Страны Латинской Америки, Азии, Африки

В большинстве высокоразвитых стран (Западная Европа, США), где достигнута относительная вертикальная сбалансированность, инструменты долевого участия имеют гораздо меньшее значение, чем межбюджетные трансферты.

Возможно, ориентация России на опыт высокоразвитых стран, применяющих более сложные трансфертные системы выравнивания, сказалась на том, что инструменты долевого участия остались в нашей стране практически не замеченными. Если первые две группы инструментов с той или иной степенью эффективности применяются в России, то третья группа практически не нашла применения в нашей стране. Инструменты долевого участия в национальных налогах могут быть рекомендованы для использования в российской системе межбюджетных отношений в це-

лях стимулирующего горизонтального бюджетного выравнивания.

Анализ мирового опыта и российской практики показывает, что особенно остро проблема вертикальных дисбалансов стоит в тех федерациях, для которых характерна высокая централизация бюджетных средств. Существуют различные подходы к измерению вертикальной разбалансированности бюджетной системы. Как уже было отмечено, понятие вертикального дисбаланса предполагает, что существуют значимые диспропорции между расходными полномочиями и возможностями получения доходов для реализации этих расходных полномочий. Степень вертикальной разбалансированности удобно измерять с помощью соответствующего коэффициента. В зарубежной литературе существует неоднозначное мнение по поводу того, какой

показатель следует рассматривать в качестве коэффициента вертикальной разбалансированности [1. С. 10]. Так, например, в некоторых исследованиях в этом качестве предлагается использовать отношение доходов, полученных за счет собственных источников, к общим расходам данного бюджета.

Другой подход предполагает использование отношения только общих налоговых поступлений в данный бюджет к общим доходам. Однако впоследствии возникла точка зрения, что коэффициент, сформулированный подобным образом, недооценивает уровень вертикальной разбалансированности, поскольку не учитывает средства, получаемые данным бюджетом по каналам межбюджетной поддержки от вышестоящего бюджета. Поэтому в качестве измерителя уровня вертикального финансового разрыва была предложена доля трансфертов от центрального бюджета региональному в общих расходах последнего. Чем выше доля трансфертных поступлений в региональных расходах, тем больше контроль за их действиями со стороны более высокого уровня власти. Высокий уровень этой доли свойствен тем системам бюджетного федерализма, которые приняты в государствах с сильными централизованными традициями.

Политика бюджетного выравнивания невозможна без прямого или косвенного перераспределения средств и прав от богатых регионов бедным. При этом масштабы такого перераспределения должны быть достаточными для развития бедных территорий, но не блокировать развитие богатых. Изъятие существенных сумм средств из доходов тех регионов, за счет которых формируются средства выравнивания, будет снижать в них стимулы к экономическому росту. Одновременно необоснованно высокое повышение бюджетных доходов и доходов населения регионов-реципиентов в состоянии привести к появлению в них тенденций иждивенчества.

Другими словами, в процессе выравнивания необходим компромисс между утратой части стимулов производства у регионов-доноров и угрозой экономической и социальной дестабилизации на территории регионов с низким экономическим потенциалом. Поэтому осуществление подобного распределения возможно лишь через федеральный бюджет.

Таким образом, в федеративном государстве бюджетное выравнивание как концептуальный компонент бюджетного федерализма имеет отличительные черты, обусловленные спецификой последнего в области взаимоотношений федерального центра и регионов. Независимо от этой специфики любая модель бюджетного федерализма исходит из представлений о возможности обеспечения за счет единообразно проводимой бюджетно-налоговой политики определенного минимума предоставления общественных благ во всех регионах страны.

Вмешательство государства в рамках политики бюджетного выравнивания, как было отмечено, направлено на сглаживание вертикальных и горизонтальных финансовых дисбалансов, однако это сглаживание, в конечном счете, имеет своей целью решение социально-экономических проблем. Без подъема экономики в отсталых регионах невозможно их стабильное разви-

тие и, следовательно, выравнивание территориальных диспропорций в качестве жизни населения.

Система межбюджетных отношений должна обеспечивать перераспределение финансовых доходов государства между различными его субъектами с учетом выполняемых задач и полномочий, а также связанных с этим расходов. Распределение доходов как система предусматривает перераспределение средств между территориально-административными субъектами различного уровня, т.е. между федерацией и субъектами, а также между субъектами и муниципальными образованиями. Тем самым выполняется требование обеспечения единообразия условий жизни.

Финансовое выравнивание в федеративном государстве реализует принцип поручительства друг за друга (солидарности), который действует как в отношении федерации и субъектов, так и в отношении субъектов друг с другом. Этот принцип обязывает федерацию улучшать финансовое положение одного или нескольких членов федерации, если это финансовое положение нуждается в коррекции относительно разделения налогов в пределах совокупности субъектов. Но этот принцип обязывает также и субъекты, несмотря на их собственную государственность и финансовую самостоятельность, к определенному оказанию услуг другим, финансово слабым субъектам. По этой причине финансовый федерализм предусматривает или коррекцию разделения доходов между субъектами, или коррекцию доходных источников и расходных полномочий между федерацией и субъектами. Каким образом эти основные формы в системе межбюджетных отношений федеративного государства будут скомбинированы друг с другом, очень сильно зависит от соответствующего оформления федеративного государственного порядка. Можно констатировать, что каждому типу федерализма соответствует определенный тип финансовой конституции.

Основные причины неравенства бюджетной обеспеченности территорий в рамках одного государства таковы:

- территориальное распределение налоговой базы не соответствует территориальному распределению потребителей бюджетных услуг;
- разная стоимость ресурсов, используемых для производства бюджетных услуг, в разных регионах страны (разная стоимость электроэнергии, топлива, разный уровень зарплаты и т.д.);
- разная потребность в бюджетных услугах (разная длительность отопительного сезона, разная доля основных потребителей бюджетных услуг и социальных пособий, разная протяженность дорог и т.д.).

Исходя из этого, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий является одной из основных задач в деятельности органов власти федерального и регионального уровней.

Таким образом, речь идет о сокращении дифференциации до определенной степени, гарантирующей самым бедным территориям минимальный уровень бюджетной обеспеченности и равный (сопоставимый) доступ всего населения страны к бюджетным услугам.

Если удастся достичь политического согласия в процессе разграничения расходных полномочий и до-

ходных источников, то при формировании стимулирующего механизма бюджетного выравнивания на региональном уровне можно рекомендовать следующую методику [2. С. 65].

Финансовая помощь из регионального бюджета включает в себя средства фонда финансовой помощи (ФФП), распределяемые на базовую финансовую помощь (БП) и выравнивающую финансовую помощь (ВП).

Фонд финансовой помощи (ФФП) формируется за счет средств, выделенных субъекту РФ из федерального бюджета через Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд софинансирования социальных расходов, субвенции ЖКХ и собственных средств регионального бюджета.

Размер ФФП определяется исходя из суммарного дефицита местных бюджетов (SUMДФ), скорректированного на коэффициент финансовой обеспеченности регионального бюджета (β), по формуле

$$\text{ФФП} = \beta \times \text{SUMДФ},$$

где

$$\text{SUMДФ} = \text{SUM} (P_i - D_i),$$

где P_i – расходы муниципального образования без учета целевых расходов регионального бюджета, поступающих в бюджет субъекта в форме субсидий и субвенций; D_i – собственные налоговые и неналоговые доходы муниципального образования, включая доходы по регулирующим налогам.

$$\beta = (D_{\text{рег}}^c + \text{ФФП}_{\text{фед}}) / (P_{\text{рег}} + \text{SUMДФ}),$$

где $D_{\text{рег}}^c$ – собственные доходы регионального бюджета; $\text{ФФП}_{\text{фед}}$ – средства, выделенные субъекту РФ из федерального бюджета через Фонд финансовой поддержки регионов, Фонд софинансирования социальных расходов, субвенции ЖКХ; $P_{\text{рег}}$ – расходы регионального бюджета, рассчитанные по нормативам бюджетной обеспеченности и методом прямого счета.

Согласно экспертным оценкам 50% средств ФФП целесообразно предоставлять для оказания базовой финансовой помощи (БП) и 50% средств ФФП распределять в качестве выравнивающей финансовой помощи (ВП) муниципальным образованиям.

БП распределяется пропорционально долям дефицитов бюджетов муниципальных образований в суммарном дефиците бюджетов муниципальных образований (λ_i):

$$\text{БП}_i = 0,5 \times \text{ФФП} \times \lambda_i.$$

Коэффициент λ_i рассчитывается следующим образом:

$$\lambda_i = D\Phi_i / \text{SUMДФ}.$$

Объем средств выравнивающей финансовой помощи муниципальному образованию (ВП) рассчитывается по формуле

$$\text{ВП}_i = 0,5 \times \text{ФФП} \times \alpha_i,$$

где α_i – доля муниципального образования в общем объеме выравнивающей финансовой помощи.

Коэффициент α_i рассчитывается для муниципальных образований с уровнем бюджетной обеспеченности ниже среднего по области ($\text{БО}_i < \text{БО}_{\text{ср}}$) по формуле

$$\alpha_i = (\text{БО}_{\text{ср}} - \text{БО}_i) \times N_i / \text{SUM}(\text{БО}_{\text{ср}} - \text{БО}_i) \times N_{\text{рег}},$$

где $\text{БО}_{\text{ср}}$ – средняя величина бюджетной обеспеченности местных бюджетов по доходам.

$$\text{БО}_{\text{ср}} = (\text{SUM}(D_i + \text{БП}_i) + 0,5\text{ФФП} + \text{ФЦР} + \text{КР} + \text{ЦП}) / N_{\text{рег}},$$

где D_i – собственные налоговые и неналоговые доходы муниципального образования, включая доходы по регулирующим налогам; БП_i – базовая финансовая помощь муниципальному образованию; ФФП – фонд финансовой помощи муниципальным образованиям; ФЦР – фонд целевых расходов регионального бюджета; КР – ассигнования из бюджета субъекта РФ по капитальным расходам, не вошедшим в федеральные и региональные целевые программы; ЦП – средства на финансирование региональных целевых программ и софинансирование федеральных целевых программ; $N_{\text{обл}}$ – численность постоянного населения субъекта РФ; БО_i – бюджетная обеспеченность по доходам муниципального образования.

$$\text{БО}_i = (D_i + \text{БП}_i + \text{ФЦР}_i + \text{КР}_i + \text{ЦП}_i) / N_i,$$

где N_i – численность постоянного населения муниципального образования.

Данная методика позволит учесть в процессе бюджетного выравнивания не только доходы и расходы бюджета, но и денежные средства, поступившие в данную территорию из других источников. Это будет способствовать более точной оценке социально-экономического положения, а также влияния различных факторов на уровень и качество жизни населения данной территории. Учет этих параметров в методике финансового выравнивания в конечном итоге будет иметь стимулирующее влияние на экономическое развитие территорий и влиять на повышение эффективности межбюджетного регулирования.

В качестве индикаторов эффективности бюджетной политики предлагается использовать показатели, характеризующие степень дифференциации территорий по основным параметрам социально-экономического развития (табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Инструменты бюджетной политики и показатели её эффективности

Задача бюджетной политики	Инструмент реализации	Критерий оценки эффективности
Сокращение асимметрии	Распределение дотаций	Размах асимметрии показателей социально-экономического развития территории
Укрепление финансовой базы территории	Распределение регулирующих налогов	Изменение налогового потенциала территории; сбалансированность бюджета
Стимулирование самостоятельного развития территории	Распределение субсидий и субвенций	Обеспеченность собственными доходами; темп роста бюджетной обеспеченности

Результативность бюджетно-налоговой политики во многом определяет стабильное функционирование страны, сокращение регионального социально-экономического неравенства, обеспечение государственного единства. Создание устойчиво растущей национальной экономики невозможно без решения проблем выравнивания межрегиональных различий, преодоления кризисных явлений и отставания в развитии отдельных территорий.

Значительные территориальные различия в качестве жизни, во многом определяемые экономическими, природно-климатическими, ресурсными и инфраструктурными особенностями регионов, являются логическим основанием для использования государством политики

выравнивания. Ее результатом считается последовательное приближение показателей благосостояния населения и экономического развития в худших (по этим показателям) регионах, по крайней мере, к среднему по стране уровню.

Таким образом, с целью формирования сбалансированной и эффективной системы межбюджетных отношений важнейшим институциональным условием можно считать создание демократического, федеративного государства с социально ориентированной рыночной экономикой. В связи с этим необходимо продолжение демократических преобразований в экономике, политике, обществе в целом, а также укрепление принципов федерализма в государственном устройстве и бюджетной сфере.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Етифанова Н.С.* Принципы бюджетного выравнивания в концепции бюджетного федерализма. Новосибирск: НГУ, 2001. 118 с.
2. *Полозков М.Г.* Межбюджетные отношения в федеративном государстве. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2009. 124 с.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 28 ноября 2010 г.