

ББК 65.05.02  
УДК 330.34.2  
И 265

Печатается по решению кафедры экономической теории  
и предпринимательства Северо-Кавказской академии  
государственной службы

Игнатова Т.В., Прядкина О.А. **Роль фискального фе-  
дерализма в развитии региональной экономики.** Ростов-  
на-Дону: Изд-во СКАГС. 2000. 36 с.

ISBN 5-89546-079-8

*В данной работе рассматриваются этапы развития фис-  
кального федерализма в России, анализируются особенности  
распределения фискальных обязательств и полномочий между  
уровнями власти и управления, показана роль горизонтального и  
вертикального выравнивания в процессе развития межбюджет-  
ных отношений на Северном Кавказе.*

Лицензия № 021-085 от 24 декабря 1996 г.

Игнатова Т.В., Прядкина О.А.

## **1. Этапы развития фискального федерализма в России**

До провозглашения независимости Российского государства в июне 1991 г. бюджетная система РСФСР имела типичную для унитарного государства структуру. Она состояла из двух звеньев республиканского бюджета РСФСР и звена нижестоящих бюджетов и строилась на принципах единства и централизма.

Принцип единства состоял в том, что все входившие в бюджетную систему РСФСР бюджеты организационно представляли собой единую систему. Это означало, что они имели общую систему доходов и одинаковую направленность расходов, составление и исполнение всех бюджетов регламентировалось едиными Правилами составления и исполнения государственного бюджета СССР. Принцип единства приводил к строгой иерархии в построении бюджетной системы, которая, несмотря на свою двухзвенность, была очень сложной, так как отражала ступенчатое вхождение одних бюджетов в другие. Принцип централизма заключался в централизованном руководстве всеми бюджетами из единого - союзного центра, широких бюджетных правах союзных органов власти при минимуме бюджетной инициативы со стороны союзных республик и практически полном отсутствии бюджетной самостоятельности низовых органов власти. Например, такие бюджетные права, как самостоятельное распоряжение доходами, выявленными дополнительно в ходе составления проектов бюджетов, и экономией в расходах, полученной в ходе исполнения бюджетов, законодательно были закреплены за союзными республиками лишь в 1959 г. на основе союзного закона "О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик".

В составе доходов Госбюджета СССР налоги, как таковые, занимали незначительное место - 9-10%. Их уплачивали колхозно-кооперативные предприятия и население, доходы которых были крайне низкими. Вливаемый с предприятий налог с оборота по своей сущности и особому порядку организации фактически не являлся налогом, а был формой изъятия излишка доходов, полученных сверх нормативной рентабельности в ряде отраслей и звеньев прохождения товара. Доходы государственных предприятий и организаций перераспределялись неналоговыми методами.

A 01 - 00335



Механизм распределения доходов госбюджета формально базировался на принципах демократического централизма, подведомственности предприятий и организаций, территориального характера источника дохода, его назначения. Фактически демократизм был ограничен, у местных органов власти почти отсутствовала собственность в виде подведомственных предприятий и организаций, земли и другого имущества. Отсюда и территориальные источники доходов были ограничены.

При перераспределении бюджетных средств в практике бюджетной работы применялись два способа сбалансирования (регулирования) бюджетов: первый - передача в доходы бюджетов части государственных налогов и доходов в виде отчислений от общей суммы поступлений на данной территории и второй - передача определенной суммы из вышестоящего бюджета в нижестоящий (дотация). Эти группы доходов бюджетов были регулируемыми. В качестве закрепленных доходов территориальных бюджетов предусматривались платежи в бюджет предприятий и организаций местного подчинения, госпошлина, налог от демонстрации кинофильмов, арендные доходы и местные налоги и сборы. В целом по стране в местных бюджетах закрепленные доходы составляли в 1989 г. 23,2%, регулирующие - 76,8%.

Демократические начала в бюджетных вопросах бывшей РСФСР по сути дела сводились к тому, что республиканские органы государственной власти должны были принимать меры по своевременному и полному исполнению всех бюджетов на своей территории. Что касается местных органов власти, то их бюджетные права фактически ограничивались возможностью рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, тогда как формирование местных бюджетов, определение основных доходных источников, установление дифференцированных процентов отчислений по регулирующим доходам находилось в компетенции вышестоящих органов власти.

В 1991-1993 гг. с образованием самостоятельного суверенного российского государства начался, на наш взгляд, первый этап становления налогово-бюджетного федерализма. В этот период развитие фискального федерализма в России шло в рамках достаточно стихийного процесса децентрализации бюджетной системы. Первым шагом на пути внедрения в РФ принципов фискального федерализма

было принятие в 1991 г. закона "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР", в котором были четко выделены три качественно новых звена в составе бюджетной системы России. Верхнее звено представлено федеральным бюджетом РФ, среднее - региональными бюджетами субъектов РФ, низовое - местными бюджетами.

Этим же законом был зафиксирован такой важный принцип, как самостоятельность каждого бюджета в составе бюджетной системы России. Правда, в названном правовом акте этот принцип был выражен довольно расплывчато, так как не были ясны границы бюджетной самостоятельности органа власти каждого уровня, механизм ее практической реализации, меры ответственности за нарушение данного принципа и т.д.

Принцип единства бюджетной системы изменился по своему характеру и содержанию. Он теперь обеспечивается единой правовой базой, единой бюджетной классификацией, единством форм бюджетной документации, единством денежной системы, налоговой и социально-экономической политики, согласованными принципами бюджетного процесса и основывается на взаимодействии бюджетов всех уровней путем использования регулирующих доходных источников, перераспределения средств создаваемых федеральных и региональных целевых бюджетных фондов и фондов финансовой поддержки и помощи.

Следующий шаг в построении системы фискального федерализма в России был сделан в декабре 1991 г. с принятием закона РФ "Об основах налоговой системы в РФ", когда начался процесс разграничения доходных источников между звеньями бюджетной системы взамен ранее применявшегося метода распределения доходов с целью сбалансирования каждого бюджета. В этом законе проведено деление всех налогов, взимаемых на территории РФ, на три вида - федеральные, региональные и местные. К федеральным налогам отнесены НДС, акцизы, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц и некоторые другие. К налогам субъектов РФ относятся налог на имущество предприятий, лесной доход, плата за воду, сбор на нужды образовательных учреждений. К местным налогам отнесены налог на имущество физических лиц, земельный налог, регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью и ряд налогов и сборов,

устанавливаемых решениями местных органов власти. И без детального анализа очевидно, что ключевые, наиболее доходные налоги были закреплены за федеральным бюджетом. Тем не менее, по мнению ряда российских ученых, в период 1991-1993 гг. процесс фискальной децентрализации прошел в первую очередь благодаря налоговой реформе. Среди основных моментов налоговой реформы они выделяют: ликвидацию отчислений от прибыли и введение налога на прибыль; отход от практики направления налогов с предприятий, подчиненных разным уровням управления, в бюджеты различного уровня; переход от множественных ставок налога с оборота к НДС; превращение подоходного налога с физических лиц в реальный источник бюджетного финансирования на местном уровне.

В 1993 г. была принята новая Конституция РФ, статьями 1 и 5 которой был признан федеративный характер Российского государства. В новой Конституции заложены законодательные основы разграничения полномочий органов представительной и исполнительной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления в области направлений и уровня бюджетного финансирования из соответствующих бюджетов. Согласно ст.71 расходование средств федерального бюджета в исключительной компетенции федеральных органов власти может производиться по следующим направлениям:

- управление федеральной государственной собственностью;
- федеральные программы в области экономического, экологического, социального развития РФ;
- финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, распавляющиеся материалы, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, космическая деятельность;
- внешнеэкономические отношения РФ;
- национальная безопасность;
- содержание органов федеральной власти и управления, правоохранительных органов.

К вопросам, находящимся в совместном ведении Федерации и ее субъектов, согласно ст.72 Конституции РФ относятся:

- вопросы владения, пользования, распоряжения землей, недрами, водными и др. природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;

- природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

- координация вопросов здравоохранения;

- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями.

Закон РФ от 15 апреля 1993 г. "О бюджетных правах представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" определил для них значительно расширенный круг прав и полномочий, важнейшими из которых являются:

- право определять объемы финансирования из своих бюджетов мероприятий по социально-экономическому развитию территории в пределах планируемых бюджетных доходов, предоставленных дотаций, субвенций и других видов поддержки и помощи из вышестоящих бюджетов;

- право определять собственные целевые программы и направления использования инвестиций как на свои программы, так и на совместные программы, проводимые с другими территориями, объединять на договорной основе бюджетные средства со средствами предприятий, организаций и граждан для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения;

- право направления средств на внешнеэкономическую деятельность, на мероприятия по охране окружающей среды, благоустройству своих территорий, на содержание и ремонт жилья, объектов коммунального хозяйства, сети дорог, учреждений образования, здравоохранения, науки, культуры, средств массовой информации, на социальное обеспечение, управление и другие цели.

Таким образом, за период 1991-1993 гг. в правовом пространстве страны были сформированы предпосылки для введения основополагающих принципов фискального федерализма.

Стихийность процесса децентрализации бюджетной системы привела к негативным последствиям. В этот период система разделения доходов между бюджетами различного уровня характеризуется нестабильностью, отсутствием четких критериев предоставления субвенций и налоговых льгот, возможностью безнаказанного нарушения установленных законодательством правил взаимоотношений бюджетов

различных уровней, нечетким разграничением федеральных, региональных и местных налогов, определением порядка их установления. Так и не было сформировано четкого разделения расходных обязательств между федеральным и региональными бюджетами.

Отдельные регионы постоянно выторговывали у центра дополнительные преференции. Подавляющее большинство областных бюджетов получало субвенции и льготные кредиты из федерального бюджета. Также территориям предоставлялись федеральные льготы по налогам, например, экспортным и импортным пошлинам. Если взять все формы финансовой поддержки из федерального бюджета (дотации, субвенции, взаимные расчеты, налоговые льготы, льготные нормативы отчислений по федеральным налогам), то в 1993г. практически все регионы получали финансовую помощь в той или иной форме из центра. В результате бюджетная система становится объектом политического торга региональных элит с центром.

В течение 1992-1993 гг. региональные власти скрывают от федерального правительства часть своих доходов в местных внебюджетных фондах. В итоге все консолидированные бюджеты территорий, согласно статистике Министерства финансов, были сведены в 1992-1993 гг. с превышением доходов над расходами, что лишний раз свидетельствует о хаотичном характере предоставлявшихся региональным бюджетам субвенций без учета налоговых возможностей и реального уровня развития территорий.

Интересным представляется мнение отечественных и зарубежных ученых относительно проблем развития фискального федерализма в РФ в тот период. Так, Лексин В.Н., Мильнер Б., Швецов А.Н. среди этих проблем называли:

- перемещение государственных расходов на нижестоящие уровни, не сопровождаемое компенсирующим увеличением региональных доходов;

- неудовлетворительное разделение между уровнями доходных источников региональных бюджетов, при котором наиболее доходные и надежные налоги поступают на федеральный и субфедеральный уровни;

- низкий уровень закрепленных доходов по сравнению с регулируемыми в структуре налоговых поступлений в бюджеты регионов;

- неоправданная дифференциация нормативов налоговых отчислений в региональные бюджеты и предоставление дотаций и субвенций на основе практики субъективной индивидуализации межбюджетных отношений;

- отсутствие достаточных условий для реального участия субъектов РФ в бюджетном переустройстве;

- отсутствие механизмов гарантии финансовой автономии местного самоуправления.

В то же время Хансон Ф. к основным проблемам развития фискального федерализма в России в 1992-1993 гг. относит, во-первых, ограниченность свободы действий местных властей при определении собственной налоговой базы и ставок налогов. Во-вторых, аппарат налоговых инспекций слаб и плохо организован, что позволяет регионам скрывать определенную часть налоговых поступлений. В-третьих, платежи из центра характеризуются задержками, что означает их обесценение. И, в-четвертых, отсутствие стандартной формулы перераспределения бюджетных доходов приводит к глубоким противоречиям, которые пытаются разрешить при помощи специальных соглашений.

Таким образом, очевидно, что данный период характеризуется большим количеством самых разноплановых проблем от чисто экономических до организационных и политических. Обострились проблемы взаимоотношений федерального бюджета с бюджетами регионов в августе-сентябре 1993 г., когда более трех десятков регионов приняли решение о неперечислении налоговых поступлений в федеральный бюджет. Министерству финансов удалось нормализовать бюджетные отношения с большинством республик, но так и не была урегулирована проблема бюджетных отношений с Татарстаном, Башкортостаном, Якутией и Чечней. С тремя первыми из перечисленных республик были достигнуты соглашения о перечислении в федеральный бюджет некоторой фиксированной суммы, Чечня же не перечисляла средств вообще.

В 1994 г. начался второй этап на пути к становлению налогового-бюджетного федерализма в России. Была проведена реформа межбюджетных отношений. Основные направления этой реформы были изложены в обзоре Министерства финансов "Российские финансы в 1993 г.". В результате ее проведения региональные органы власти и управления получили право устанавливать ставку налога на

прибыль предприятий и организаций, поступающего в их бюджеты, были сделаны шаги к установлению единых пропорций разделения основных федеральных налогов между уровнями бюджетной системы, органы власти субъектов РФ и местного самоуправления получили право вводить региональные и местные налоги, не названные в законе "Об основах налоговой системы РФ", внедрены нормативно-расчетные методы распределения федеральной помощи регионам на основе объективных критериев и единой формулы, создан фонд финансовой поддержки субъектов Федерации.

Результаты проведенной реформы оказались неоднозначными. С одной стороны, возросла финансовая самостоятельность субъектов Федерации, с другой стороны, сохранился субъективизм в регулировании межбюджетных отношений, усилилась несогласованность налогово-бюджетной политики.

Сфера действия нормативно-расчетных методов регулирования межбюджетных отношений оказалась ограниченной. Почти 3/4 средств, полученных регионами из федерального бюджета, поступало через неформализованные и слабо контролируемые каналы, главным образом через взаимные расчеты между бюджетами разных уровней. Отсутствие правовой базы для проведения этих взаиморасчетов привело не только к субъективности распределения основной части федеральных поступлений в регионы, но и к низкой эффективности их использования.

Внедренная в 1994 г. формула распределения федеральной помощи имела ряд серьезных недостатков. Заложенный в ней основной критерий выделения регионов, нуждающихся в централизованной помощи - отставание в 1993 г. регионального среднедушевого дохода от среднего по России, вряд ли можно считать приемлемым, поскольку он не учитывает резкую дифференциацию потребностей территориальных бюджетов в финансовых ресурсах. Привязка поправочных коэффициентов бюджетных расходов к крупным экономическим регионам, объединяющим весьма разнородные территории, была чисто формальной и не отражала реальных различий между географическими и социально-экономическими уровнями. В результате для многих северных и восточных регионов потребовалось ввести, по существу, особую процедуру расчета их доли в фонде поддержки. Наконец, финансовая поддержка регионов не имела

целевой направленности, а ее получение не было связано с необходимостью соблюдения региональными органами власти и управления хотя бы минимальных требований по обеспечению ее эффективного использования. Однако критики заслуживала не столько собственно формула распределения трансфертов, сколько избранный Министерством финансов порядок ее применения. В 1994 г. почти 2/3 средств фонда поддержки передавалось регионам в виде косвенных дотаций на основе повышения нормативов зачисления НДС в бюджеты субъектов РФ. Такой подход стал шагом назад даже от ситуации 1993 г., когда за каждым регионом законом о федеральном бюджете были закреплены хотя и различные, но стабильные нормативы отчислений от НДС, не являющиеся объектом согласования в процессе исполнения бюджетов.

Что касается права органов власти субъектов РФ и местных властей вводить любые налоги, не названные в законе РФ "Об основах налоговой системы РФ", то в основе такого положения лежала здравая идея усиления федеративных начал, хотя необходимо отметить, что данная норма противоречит указанному закону, в ст.18 которого сказано, что органы государственной власти всех уровней не вправе вводить дополнительные налоги, не предусмотренные законодательством РФ. Реализация этой идеи на местах не дала должного эффекта. Некоторые регионы ввели от двух до нескольких десятков таких налогов. Причем многие из этих налогов никак нельзя было отнести к экономически целесообразным. К таким относятся, например, налоги на снижение объемов производства, на капиталовложения за пределами собственной республики. В Якутии вводили 1000%-й налог на сверхнормативный фонд оплаты труда. Появились внутри России экспортные и импортные пошлины, что препятствовало свободной торговле и перетоку капиталов, а значит - экономическому развитию.

В 1995-1996 гг. продолжается второй этап становления российской модели фискального федерализма. В этот период принимается ряд правовых актов, направленных на укрепление принципов фискального федерализма в реалиях бюджетной системы РФ, на нормализацию межбюджетных отношений. В августе 1995 г. был принят закон РФ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Этот закон определяет экономическую основу органов местного самоуправления, характеризует предметы ведения,

круг полномочий, права и обязанности в решении вопросов местного значения по обеспечению удовлетворения основных жизненных потребностей населения не ниже минимальных государственных стандартов, выполнение которых гарантируется государством соответствующими доходами.

В 1996 г. был принят указ Президента РФ "Об основных положениях региональной политики в РФ", который определяет направление развития региональной политики в России. Указом предусматривается совершенствование налоговых и финансовых отношений между РФ и ее субъектами. Среди основных целей региональной политики в РФ выдвигаются:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;

- выравнивание условий социально-экономического развития регионов. Определяется курс на выравнивание реальных прав и компетенции субъектов РФ, осуществление мер экономического, административного, правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории России. Среди важнейших положений региональной политики названа децентрализация власти путем закрепления за субъектами РФ возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений органами государственной власти.

В мае 1996 г. был принят указ Президента РФ "Об основных направлениях налоговой реформы в РФ и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины". В числе прочих мер Указом было предусмотрено развитие налогового федерализма, в частности, установление минимальных значений долей поступления доходов от каждого налога в бюджеты разных уровней.

Третий этап развития системы налогово-бюджетного федерализма, на наш взгляд, можно связать с принятием Налогового кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ. Летом 1998 г. был принят федеральный закон, определивший часть первую Налогового кодекса. Часть первая носит в основном методический характер, поскольку в ней определены общие положения налоговой системы, включающие законодательство о

налогах и сборах, институты, понятия и термины, используемые в Кодексе, виды налогов и сборов в РФ и другие вопросы.

Прежде всего, необходимо отметить, что Налоговый кодекс подтверждает "закрытость" перечня федеральных, региональных и местных налогов (ст.12 п.5). Т.е. региональные и местные органы власти не могут устанавливать налоги, не предусмотренные Кодексом. В соответствии с перечнем, приведенным в Налоговом кодексе (ст.13), к федеральным налогам отнесены НДС, акцизы, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налог на доходы от капитала, взносы в государственные социальные внебюджетные фонды, государственная и таможенная пошлина, налоги за пользование природными ресурсами. Согласно ст.14 к региональным налогам отнесены налог на имущество организаций, налог на недвижимость, налог с продаж, налог на игорный бизнес, дорожный налог, транспортный налог, лицензионные сборы. В качестве местных налогов (ст.15) определены земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на рекламу, налог на наследование и дарение, местные лицензионные сборы.

Причем, что касается разделения налогов по уровням государственной власти, Налоговый кодекс закрепляет сложившуюся ранее практику. Т.е. на федеральные, региональные и местные налоги разделены лишь с правовой точки зрения по принципу права установления данных налогов, а не по принципу закрепления этих налогов за каждым уровнем власти. Важным моментом является то, что региональные и местные органы власти в установлении региональных и местных налогов ограничены не только в перечне налогов, но и в установлении конкретных элементов налогов. Согласно ст.12 представительные органы власти субъектов РФ и местного самоуправления самостоятельно определяют налоговые льготы, налоговую ставку в пределах, установленных Кодексом, порядок и сроки уплаты налога, а также форму отчетности по данному налогу. Иные элементы налогообложения устанавливаются Налоговым кодексом.

Ограничение общего перечня налогов и установление их ставок федеральным законодательством подтверждается и Бюджетным кодексом РФ (гл.8 ст.56). Необходимо отметить, что Россия уже имеет негативный опыт законотворческой деятельности в области

налогообложения региональных и местных органов власти, о чем уже упоминалось ранее.

Таким образом, принципы налогового федерализма напрямую в Налоговом кодексе не закреплены. Одновременно с Налоговым кодексом в июле 1998 г. был принят Бюджетный кодекс РФ. Он устанавливает общие принципы бюджетного законодательства, правовые основы бюджетной сферы, порядок регулирования межбюджетных отношений, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства РФ. Теперь федеральные законы и другие директивные документы, регулирующие бюджетные отношения, должны строго соответствовать Бюджетному кодексу РФ.

Следует отметить, что подготовка Бюджетного кодекса вызвала многочисленные дискуссии, и принятие данного документа нельзя оценивать однозначно. Тем не менее Бюджетный кодекс был принят, и нужно согласиться с теми специалистами, которые считали принятие Бюджетного кодекса преждевременным, хотя бы по той причине, что ряд положений Кодекса, касающихся налогово-бюджетного федерализма, вызывают серьезную критику.

При подготовке проекта Кодекса ко второму чтению из него были изъяты вопросы, относящиеся к бюджетному федерализму. Но именно они и составляют главное направление совершенствования бюджетных отношений в РФ, гарантирующее целостность и единство государства. Была изъята и статья "Бюджетный федерализм", где впервые в бюджетном законодательстве было дано определение этого понятия. Реформирование бюджетных отношений должно происходить исходя из требований налогово-бюджетного федерализма и гарантии местного самоуправления. В связи с этим важное значение приобретает одинаковое понимание как в федеральном центре, так и в субъектах РФ содержания понятия "бюджетный федерализм", поэтому оно обязательно должно было быть законодательно зафиксировано.

Одной из сложных проблем фискального федерализма современной России является проблема разграничения расходов между бюджетами разного уровня. В ст.84-87 Бюджетного кодекса предложены перечни расходов, подлежащих преимущественному финансированию из того или иного бюджета, или совместному финансированию за счет средств бюджетов разных уровней. Данные перечни соответствуют разграничению полномочий между уровнями государственной власти, закреплённому в Конституции РФ. Учитывая

период стихийной и бессистемной передачи полномочий между уровнями управления в 1991-1993 гг. и общее состояние финансовой системы РФ в условиях перехода к рынку, предусмотренное в Кодексе разграничение представляется необходимым.

Но особая претензия к Кодексу состоит в том, что он не решает такую важную задачу, как определение принципов разграничения расходов и доходов между звеньями бюджетной системы. Приведенные в ст.84-87 перечни расходов не позволяют решать вопрос о критериях разграничения их между бюджетами разных уровней. Что касается разграничения доходов между уровнями власти, прежде всего налоговых доходов, то ранее уже упоминалось, что в Налоговом кодексе не прописаны принципы разграничения налогов между уровнями бюджетной системы. Естественно было бы предположить, что эти принципы будут изложены в Бюджетном кодексе. Но, в отличие от варианта Кодекса, принятого в первом чтении, в дальнейшем из него был изъят перечень налогов, включая постоянные доли по некоторым из них, и других платежей, закрепленных на постоянной основе за соответствующими уровнями бюджетной системы. Без этого, имея лишь разграничение видов расходов между звеньями бюджетной системы, Кодекс в большей степени теряет свое значение. Он не решает задачу разграничения доходов и расходов по уровням бюджетной системы.

Понятно, что включение в Бюджетный кодекс всего перечня налогов, поступающих в бюджеты всех уровней, было бы нецелесообразным и существенно перегрузило бы этот документ. Вместе с тем в Бюджетном кодексе следовало более четко и ясно определить систему закрепления налогов за бюджетами соответствующего уровня, узаконить пропорции распределения регулирующих налогов. Фактически же Бюджетный кодекс закрепил сложившуюся практику распределения доходов между уровнями бюджетной системы, основанную не на целостной нормативно-законодательной базе, а на ежегодных законах о федеральном бюджете.

Обостряет проблему разграничения доходов норма, изложенная в ст.39 п.2, согласно которой декларируется право централизации части доходов вышестоящим бюджетом без каких-либо согласований, что противоречит принципам разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и принципу самостоятельности бюджетов (ст.30,31). При этом не оговариваются ни цели

"централизации", ни условия, при которой она может осуществляться, ни виды доходов, на которые она может распространяться.

Наиболее слабо изложена гл.16 "Межбюджетные отношения". В ней не приводится различие между понятиями "разграничение", "распределение" и "перераспределение" доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. Перечисленные в этой главе принципы межбюджетных отношений не охватывают все основные требования, предъявляемые к ним бюджетным федерализмом. Вообще само понятие "межбюджетные отношения" (ст.129) изложено весьма расплывчато. Они определяются как отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления. Ни предмет этих отношений, ни их характер не уточняется.

В июле 1998 г. была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений в РФ в 1999-2001 гг. Концепция предполагает решение следующих задач. В сфере разграничения расходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней предполагается изменение сложившегося разделения расходов между федеральными, региональными и местными бюджетами, конкретизация в бюджетном законодательстве закрепления расходных полномочий, оценка объективных потребностей каждого уровня бюджетной системы в финансовых ресурсах.

В сфере разграничения налоговых полномочий и доходных источников предполагается уточнение перечня федеральных, региональных и местных налогов; наделение регионов и местных органов власти как минимум одним крупным налоговым источником, использование которого полностью бы находилось в их компетенции; использование единых нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты всех уровней.

В сфере бюджетного выравнивания и распределения финансовой помощи намечается поэтапный переход к оценке объективных бюджетных потребностей регионов на основе бюджетных нормативов и индексов бюджетных расходов, использование в формулах бюджетного выравнивания налогового потенциала территорий и т.д.

Таким образом, в принятой Концепции сделана попытка уйти от понимания межбюджетных отношений только как финансовой помощи из федерального бюджета. Однако необходимо отметить, что проработанным является только тот ее раздел, который посвящен

механизмам оказания финансовой помощи субъектам РФ. Те же разделы, в которых рассматриваются вопросы разграничения расходных и доходных полномочий и ответственности между органами власти и управления разных уровней, носят декларативный характер.

На основе изложенного анализа развития межбюджетных отношений в РФ можно говорить о том, что за годы реформ проделана существенная работа по созданию правового поля для становления цивилизованной системы межбюджетных отношений и по внедрению принципов налогово-бюджетного федерализма в практику государственного управления в России. Тем не менее очевидно, что в процессе реформирования межбюджетных отношений было выявлено множество недостатков в данной сфере и эта работа в настоящее время далека от завершения.

## **2. Распределение фискальных обязательств полномочий между уровнями власти и управления**

Первым шагом на пути разработки или оценки системы межбюджетных отношений является принятие решения о распределении обязательств по расходам между уровнями власти, определяющее потребности по доходам на каждом уровне. Когда потребности известны, становится возможной разработка системы доходов, при которой каждому уровню власти обеспечивается доступ к ресурсам, необходимым для выполнения соответствующих обязательств по расходам.

Можно выделить несколько аспектов анализа распределения фискальных обязательств, которые базируются на разных системообразующих признаках. Первый аспект предполагает анализ обязательств по расходам по трем основным признакам: 1) определение, регулирование или установление нормативов для определенной функции; 2) финансирование; 3) обеспечение, которое включает в себя практическую организацию их производства и предоставления.

Характерной особенностью системы фискальных обязательств в РФ является то, что прерогатива обязательств по регулированию и установлению объемов и нормативов предоставляемых населению услуг практически по всем видам услуг закреплена за федеральным правительством. При этом финансирование и практическая организация часто возлагаются на нижестоящие уровни. Еще одной важной особенностью является то, что многие функции финансируются совместно

несколькими уровнями власти и управления. Так как условия совместного финансирования часто бывают не определены, существенной проблемой системы фискальных обязательств в РФ является отсутствие четкого разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы.

Посмотрим, как распределяются расходные функции между уровнями власти и управления в РФ (табл.1).

Таблица 1

Распределение расходных функций  
среди различных уровней власти в РФ

| Функция              | Установление | Финансы | Обеспечение |
|----------------------|--------------|---------|-------------|
| Национальная оборона | Ф            | Ф       | Ф, Р        |

Общественный порядок и безопасность

|                                               |         |         |      |
|-----------------------------------------------|---------|---------|------|
| - фед. спец. службы по борьбе с преступностью | Ф       | Ф       | Ф    |
| - органы общественного правопорядка           | Ф, Р, М | Ф, Р, М | Р, М |

Народное образование

|                 |         |      |   |
|-----------------|---------|------|---|
| - вузы          | Ф       | Р, Ф | Р |
| - средние школы | Ф, Р, М | М    | М |

Здравоохранение

|                             |         |         |         |
|-----------------------------|---------|---------|---------|
| - мед. исследования         | Ф       | Ф       | Ф, Р    |
| - больницы                  | Ф, Р, М | М, Р    | М, Р    |
| Обеспечение и пособия       | Ф       | Ф, Р, М | Ф, Р    |
| Жилье и коммунальные услуги | М, Ф    | М, Р    | М       |
| Отдых, культура и религия   | Ф, Р, М | Ф, Р, М | Ф, Р, М |
| Экономическая политика      | Ф       | Ф       | Ф       |

Транспорт и связь

|                                   |         |         |         |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|
| - транспорт федерального значения | Ф       | Ф, Р    | Р, Ф    |
| - муниципальный транспорт         | М       | М       | М       |
| - местные улицы и дороги          | М       | М       | М       |
| Другие функции                    | Ф, Р, М | Ф, Р, М | Ф, Р, М |

Условные обозначения в таблице: Ф - федеральное правительство; Р - органы власти субъектов федерации; М - местные органы власти

Неурегулированность вопроса о разграничении полномочий между уровнями власти приводит к отказу субфедеральных или муниципальных органов управления финансировать те или иные расходы, главным образом социальные. Конституционный запрет на вмешательство федеральных органов в бюджетную политику регионов приводит к тому, что федеральная власть утрачивает рычаги воздействия на регионы.

Второй аспект предполагает анализ на базе принципов, которым должна соответствовать система фискальных обязательств разных уровней власти. К этим принципам обычно относят обеспечение общегосударственных интересов, значимость, территориальную принадлежность, экономическую целесообразность. К таким расходам, обеспечивающим выполнение общегосударственных интересов, относятся расходы на национальную оборону страны, расходы на внешнеэкономическую и международную деятельность, обслуживание внешнего и основной части внутреннего долга, мероприятия по стабилизации экономики, ее структурной перестройке, поддержке отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность государства.

Расходы бюджетов субъектов федерации и органов местного самоуправления должны определяться теми функциями и задачами, которые выполняются непосредственно на данной территории. К ним относятся: комплексное развитие экономики региона, обеспечение ее функционирования, обслуживание инфраструктуры региона, содержание социальной сферы и других отраслей, обслуживающих население данной территории, экологическая деятельность, обеспечение межрегиональных отношений и др.

Таким образом, с нашей точки зрения, принципы распределения фискальных обязательств между уровнями бюджетной системы должны применяться внутри функциональных статей расходов. Имеется в виду, что решения относительно конкретного распределения расходов, например, по промышленности должны приниматься в соответствии со всеми указанными выше принципами. Кроме того, названные принципы необходимо дополнить принципом преемственности. В период командной экономики решения принимались в рамках фактически унитарного государства. Прежде всего, стандарты и нормативы качества предоставляемых услуг устанавливались централизованно. Отказ от этого в условиях России представляется нецелесообразным. Также централизованно принимались решения относительно размещения производительных сил, общего направления развития экономики. Именно

в силу принципа преемственности федеральный уровень не должен уступать от решений такого рода.

Третий аспект анализа распределения фискальных обязательств базируется на исследовании распределения общегосударственных функций по уровням власти и управления. Общепризнанным примером децентрализованной модели являются США, а кооперативной - Германия. США представляют собой союз, в котором по Конституции государственные функции и власть распределены между суверенным центральным правительством и суверенными штатами. Корни такого разделения власти уходят вглубь истории. Взаимоотношения между штатами и действующими на их территориях местными органами власти не предполагают разделения суверенитета между ними.

За федеральными органами закреплены расходы общенационального значения (оборона - 100%, внешнеэкономические, внешнеполитические отношения - 100%, финансовая поддержка штатов и отдельных отраслей хозяйства - 100%, содержание федерального государственного аппарата, управление федеральным государственным долгом, а также высшее образование и, частично, транспорт). На долю властей штатов и местных органов приходится значительная часть государственных расходов, связанных с финансированием социальных нужд местного хозяйства, административного аппарата, начального и среднего образования, гражданской безопасности, здравоохранения. Практически полностью на федеральное правительство возложены расходы по перераспределению национального дохода, т.е. расходы на поддержание дохода, социальное обеспечение и благосостояние. Из федерального бюджета финансируются программы медицинского страхования пенсионеров и инвалидов (Medicare), страхования по старости и инвалидности, выплаты немущим, престарелым, слепым и инвалидам, талоны на питание для бедных и т.д.

В РФ в исключительной федеральной юрисдикции находятся только расходы на финансирование национальной обороны, международной деятельности и обслуживание государственного долга. В исключительной юрисдикции субъектов федерации - расходы на содержание жилищно-коммунального хозяйства. Все остальные категории расходов по существу осуществляются за счет бюджетов обоих уровней. При этом просматриваются следующие тенденции:

- доля федерального бюджета в общем объеме дотаций сельскому хозяйству незначительна. Основную нагрузку по дотированию данного сектора экономики несут бюджеты субъектов федерации;

- основная нагрузка по дотированию промышленности лежит на федеральном бюджете, но имеет место тенденция некоторого перераспределения нагрузки по финансированию этих расходов в пользу региональных бюджетов. В некоторых республиках Северного Кавказа, например, в КЧР имеет место обратная тенденция, но следует отметить, что объем дотаций промышленности в республике крайне незначителен;

- социальная политика, здравоохранение, образование в большей степени финансируются за счет регионов, это наиболее крупные расходные статьи регионального бюджета (например, вместе с содержанием жилищно-коммунального хозяйства эти расходные статьи в бюджете КЧР составили в 1997г. 68,7%, в 1998г. - 72,4, в 1999г. - 68,6%).

В системе распределения расходных полномочий между федеральным и субфедеральным уровнем важным является вопрос о рационализации структуры расходов региональных правительств. В среднем по РФ структура расходов субфедеральных консолидированных бюджетов в 1998 г. была следующей: промышленность, сельское хозяйство и транспорт - 11%, жилищно-коммунальное хозяйство - 23%, здравоохранение - 14%, образование - 21%, прочие расходы 31%.

Известно, что в РФ имеет место значительная дифференциация регионов по уровню экономического развития и, соответственно, по уровню бюджетной обеспеченности. С нашей точки зрения, имеет место тенденция сглаживания различий в структуре расходов региональных бюджетов. В 1998г. различия в структуре расходов регионов-доноров, средних регионов и остальных регионов (на примере республик Северного Кавказа) имели незначительный характер. Т.е. структура расходов региональных бюджетов и распределение расходной ответственности между федеральным и региональным бюджетом имеют достаточно стабильный характер. Таким образом, несмотря на отсутствие законодательной базы в настоящий момент фактически сложилась определенная система распределения фискальных обязательств разных уровней власти.

Таким образом, можно предположить, что в сфере распределения фискальных обязательств по выполнению общегосударственных функций в России формируется модель кооперативного типа. Отправными моментами здесь являются сохраняющиеся в России традиции

централизованного государства. Имеет место, во-первых, широкое участие федерального уровня в определении, регулировании и установлении нормативов качества и объемов предоставляемых услуг, а с другой стороны, высокая активность региональных властей в осуществлении функций перераспределения национального дохода. Процесс формирования названной модели происходит в основном стихийно, при острых столкновениях интересов центра и субъектов Федерации и значительных тенденциях к децентрализации при отсутствии механизмов, повышающих ответственность регионов и транспарентность бюджетных процессов. Поэтому основным направлением реформирования модели разграничения расходной ответственности может стать:

1) установление и сохранение общих нормативов и стандартов качества и объемов предоставляемых услуг по наиболее важным из них на федеральном уровне с целью создания равных условий жизни;

2) четкое и однозначное распределение ответственности по финансированию тех или иных расходов за счет бюджета соответствующего уровня на базе принципов обеспечения общегосударственных интересов, значимости, территориальной принадлежности, экономической целесообразности и преемственности, причем имеется в виду законодательное закрепление структуры финансирования расходов бюджетами разных уровней;

3) недопущение, с одной стороны, скрытого перераспределения полномочий в пользу субъектов федерации, а с другой - переложение обязанности по финансированию расходов, находящихся в ведении субъектов, на федеральный бюджет.

### **3. Распределение налоговых доходов между уровнями власти и управления**

Одним из важнейших условий формирования и развития бюджетного и налогового федерализма является четкое разграничение расходных обязательств федерального, регионального и местного уровней власти. Это условие может выполняться только при обеспечении каждого уровня власти собственными доходными источниками для выполнения своих финансовых обязательств. Т.е. от того, насколько точно определены доходные источники бюджетов регионов и насколько оптимальны эти источники, зависит насколько эффективно региональные органы власти выполняют свои расходные функции.

Существует несколько методологических подходов к вопросу разграничения налоговых доходов. Первый подход предполагает полное разграничение налоговых прав на федеральном и региональном уровне, т.е. каждым уровнем власти устанавливаются свои собственные перечни налогов. Данный подход в наибольшей степени на практике реализуется в США. Эта страна является примером стабильности бюджетно-налоговых отношений государства и регионов при отсутствии к этому законодательных предписаний. Конституцией США, принятой более 200 лет назад, не регулируются бюджетные отношения внутри федерации. При условии, что штаты не выходят за конституционные рамки, они вправе вводить любые налоги по любым ставкам, какие они сочтут нужным. Наиболее существенным ограничением налоговых прав штатов является запрещение установления косвенных налогов, препятствующих свободной торговле между штатами (налогов с оборота и на добавленную стоимость).

Реализация данного подхода возможна и при создании закрытого перечня налогов на федеральном уровне. Нижестоящие уровни могут устанавливать налоги в этом случае только из федерального перечня, как, например, в Испании (кроме автономных территорий Наварры и Страны Басков).

Второй подход предполагает, что федеральный центр определяет основной регламент взимания налогов, а на нижестоящих уровнях определяются ставки налогов, зачисляемых в бюджеты этих уровней. Такой подход на практике может реализовываться в двух вариантах. Первый вариант предполагает, что налог полностью прописывается на федеральном уровне, т.е. все элементы налога определяются федеральным законодательством, на региональном уровне устанавливается только ставка

налога. Этот вариант реализуется, например, в Канаде относительно налога на прибыль корпораций.

Второй вариант, более распространенный, предполагает, что на федеральном и региональном уровне устанавливаются одинаковые по наименованию налоги, но порядок их исчисления устанавливается каждым уровнем самостоятельно. Возникает система с частично совпадающими налогами. Следует отметить, что второй подход обычно применяется в сочетании с первым и, как правило, в отношении прямых налогов.

При третьем подходе налоговые права закреплены за федеральным уровнем, т.е. по нижестоящим уровням налоговые доходы распределяются на условиях, определяемых федеральным центром. Примером реализации данного подхода может служить ФРГ. Конституция ФРГ предоставляет право федеральному правительству устанавливать в законодательном порядке большинство основных налогов, включая те, доходы от которых зачисляются исключительно на счета земель или муниципалитетов. Права земель по установлению налогов ограничиваются изданием законов об акцизах, а на местном уровне - установлением уровня налога на недвижимость и муниципальную торговлю. Федеральное законодательство о налогах, поступления от которых полностью или частично зачисляются на счет земель или муниципалитетов, должны получить одобрение бундесрата.

В РФ, как и в других странах в той или иной степени реализуются все три подхода. Что касается первого подхода к разделению налоговых доходов, то законом РФ от 27.12.1991 г. "Об основах налоговой системы в РФ" и Налоговым кодексом РФ предусмотрено разделение налогов в РФ на федеральные, региональные и местные. За федеральным уровнем закреплены основные бюджетобразующие, наиболее доходные налоги - налог на прибыль предприятий, НДС, подоходный налог с физических лиц и др. С 1994г. по 1998г. доля доходов от налогов, определенных как федеральные, в среднем составляет 60-61% в консолидированном бюджете РФ (табл. 2).

Таблица 2

Структура доходов консолидированного бюджета РФ (%)

| Доходы                                | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Всего доходов,<br>в том числе         | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Федеральные налоги:                   |      |      |      |      |      |      |
| налог на прибыль                      | 40,0 | 27,5 | 22,0 | 17,3 | 14,7 | 14,7 |
| юридических лиц                       | 27,0 | 21,0 | 22,0 | 25,8 | 25,7 | 23,8 |
| НДС                                   | 4,0  | -    | 5,6  | 9,6  | 9,6  | 10,3 |
| акцизы                                | 11,0 | 9,9  | 8,4  | 10,1 | 10,6 | 10,8 |
| подоходный налог с<br>физических лиц* |      |      |      |      |      |      |

Источник: Френкель А.А. Экономика России в 1992- 1997 гг.: тенденции, анализ, прогноз. М.,1997; Финансы, денежное обращение и кредит /Под ред. В.К.Сенчагова, А.И. Архипова. М. 1999. С.227.

\* ) нет данных.

Подтверждается общероссийская тенденция и в КЧР, где в 1999 г. в общей массе налоговых поступлений налоги, определяемые федеральным законодательством, составили более 80%. Таким образом, очевидно, что за счет региональных налогов заведомо невозможно обеспечить достаточную финансовую базу региона, за счет местных налогов - финансовую базу муниципальных образований. Следовательно, первый подход к разделению налоговых доходов применяется в РФ фактически условно, отсюда вытекает необходимость применения других подходов.

Второй подход в РФ применяется только в отношении налога на прибыль предприятий и организаций. Условия исчисления и порядок уплаты данного налога полностью определяются на федеральном уровне законом РФ "О налоге на прибыль предприятий и организаций", но ставка налога разделена между федеральным и региональными бюджетами, причем региональные органы власти имеют право устанавливать собственную ставку налога в пределах, установленных федеральным законом. Хотя существование двух ставок не означает, что поступления отчислений от прибыли предприятий распределяются между федеральным и региональными бюджетами именно в соотношении 13 % и 22 % (с 1999 г. 11 % и 19 %). Если исходить из указанных ставок, поступления налога на прибыль должны распределяться между федеральным и региональными бюджетами в соотношении примерно 37 % и 63 %.

Таблица 3

Распределение доходов от налога на прибыль между федеральным и территориальными бюджетами в РФ

| Доходы бюджета                                      | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  |
|-----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Налог на прибыль, всего (трлн.р)                    | 26,58 | 36,88 | 67,91 | 76,72 |
| В том числе:                                        |       |       |       |       |
| в федеральный бюджет                                | 12,09 | 16,44 | 29,84 | 34,54 |
| в бюджеты территорий                                | 14,49 | 20,44 | 38,07 | 42,18 |
| Удельный вес налога на прибыль<br>(%), поступившего | 45,5  | 44,6  | 43,9  | 45,0  |
| в федеральный бюджет                                | 54,5  | 55,4  | 56,1  | 55,0  |
| в бюджеты территорий                                |       |       |       |       |

Источник: Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение М. 1998. С. 209

Фактически же, если посмотреть по табл. 3, то в целом по РФ в 1997 г. поступления от налога на прибыль распределялись между федеральным и республиканским бюджетами в соотношении 45 % и 55 %. Причем примерно такое же соотношение имело место и в предшествующие годы (1994-1996 гг.). Таким образом, имеет место тенденция перераспределения налога в пользу федерального бюджета.

Таблица 4

Распределение доходов от налога на прибыль между федеральным бюджетом и территориальным бюджетом КЧР

| Доходы бюджета                                     | 1997  | 1998 | 1999  |
|----------------------------------------------------|-------|------|-------|
| Налог на прибыль (млн. руб.)                       |       |      |       |
| Всего                                              | 75768 | 82,5 | 117,2 |
| в том числе:                                       |       |      |       |
| в федеральный бюджет, млн руб.                     | 17243 | 17,1 | 41,3  |
| в бюджет КЧР, млн руб.                             | 58525 | 65,4 | 75,9  |
| Удельный вес налога на прибыль,<br>поступившего, % | 22,8  | 20,7 | 35,2  |
| в федеральный бюджет                               | 77,2  | 79,3 | 64,8  |
| в бюджет КЧР                                       |       |      |       |

В КЧР складывается обратная по отношению к общероссийской тенденция: поступления от налога на прибыль перераспределяются в пользу регионального бюджета (табл. 4). Хотя следует отметить, что в

1999г. налог распределялся в соотношении, близком к указанному выше (37 % и 63 %).

Необходимо однозначное определение налогов, по которым может иметь место совместное использование налоговой базы со стороны федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, а также, возможно, муниципальных и местных бюджетов. В настоящее время уже фактически сложилось совместное использование такой налоговой базы, как прибыль, хотя это обстоятельство еще однозначно нормативно не оформлено. Существует вероятность, что развитие механизма подоходного налога с физических лиц пойдет по этому же направлению, что, с нашей точки зрения, было бы весьма желательно.

Рассмотрим, каким образом реализуется третий подход к разделению налоговых доходов в РФ. Прерогатива назначения налогов закреплена за федеральным уровнем власти и управления, что приводит к мысли о том, что в настоящее время этот подход в РФ является преобладающим. Важно четко различать полномочия по налогообложению и права на удержание части налоговых поступлений. Что в РФ действительно не проработано, так это система прав субъектов федерации и местных органов власти на удержание части налоговых поступлений, отсюда и зависимость региональных бюджетов от центра, и встречные финансовые потоки, и конфликты по поводу зачисления налогов и нормативов их распределения. Что касается сложившейся в РФ системы полномочий по налогообложению, то помимо того, что данная методика закреплена практикой, вариант разделения полученных налоговых доходов представляется наиболее приемлемым для России, по крайней мере, на современном этапе развития.

Обосновывают данную точку зрения следующие аргументы. Во-первых, в России имеют место значительные центробежные силы. Данный подход, по нашему мнению, наиболее соответствует задачам сохранения единства федерации, единства рыночного пространства посредством единой налоговой системы. С этих позиций преобладание первого подхода к разграничению налогов в современных условиях в РФ вряд ли вообще возможно. Во-вторых, значительная дифференциация социально-экономического развития регионов, их налогового потенциала также обуславливает невозможность полностью раздельного использования налоговых источников. Достаточное число регионов окажутся не в состоянии исключительно за счет собственных налогов сформировать свою доходную базу. В-третьих, специфика налоговой системы РФ

ограничивает возможности совместного использования налоговых баз. Параллельное использование налоговых баз наиболее применимо в отношении прямых налогов: налога на прибыль юридических лиц, подоходного налога с физических лиц. В России же значительные позиции имеют косвенные налоги (НДС, акцизы), в отношении которых применение раздельных ставок вообще невозможно, параллельное использование налоговой базы посредством налога с продаж уже и так применяется. Использование этих налогов наиболее реально в режиме разделения полученных налоговых доходов. В-четвертых, в области расходных обязательств в России формируется модель кооперативного типа, которой, с нашей точки зрения, больше соответствует система разделения налоговых доходов нежели система раздельного использования налоговых источников.

В РФ в наибольшей степени нашел применение третий подход к разделению налоговых доходов между бюджетами различных уровней, состоящий в разделении полученных налоговых доходов, но, во-первых, практика применения этого подхода нуждается в совершенствовании, а во-вторых, не следует пренебрегать возможностями раздельного использования налоговых источников и параллельного использования налоговых баз.

#### **4. Системы горизонтального и вертикального выравнивания в межбюджетных отношениях**

Одной из центральных проблем фискального федерализма и межбюджетных отношений является проблема сбалансированности. Анализ систем разграничения фискальных обязательств и распределения фискальных полномочий представляется весьма важным для понимания особенностей той или иной модели фискального федерализма, но не позволяет проанализировать эффективность этой модели. Комплексное изучение этих систем позволяет оценить соответствие их друг другу, сбалансированность фискальной системы в целом. Различаются понятия вертикальной и горизонтальной сбалансированности. Смысл и цели вертикального и горизонтального выравнивания могут быть различными.

Вертикальное выравнивание обычно трактуется как процесс достижения сбалансированности между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с потенциалом его доходных ресурсов (налоговых поступлений). В случае, если потенциальные возможности по обеспечению доходной части на нижестоящем уровне недостаточны для финансирования предоставления услуг, за которые отвечает тот или иной региональный или местный орган, то центральное правительство обязано

предоставить этому нижестоящему уровню власти недостающие бюджетные ресурсы.

Степень соответствия фискальных полномочий фискальным обязательствам каждого уровня бюджетной системы определяет степень ее вертикальной сбалансированности. Причем, с нашей точки зрения, необходимо различать два аспекта вертикальной сбалансированности. Первый аспект касается сбалансированности фискальной системы, определяемой сложившейся системой разграничения фискальных обязательств и распределения фискальных полномочий. Второй аспект касается непосредственно вертикального выравнивания, т.е. устранения несоответствий между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным бюджетным уровнем. Такое несоответствие полностью устранить без внешней корректировки нереально: абсолютное совпадение налогового потенциала и объективных потребностей данной территории практически не встречается. Поэтому центральное правительство, обладая гораздо большими, чем любой регион, возможностями экономического регулирования и объемами налоговых поступлений, может и должно компенсировать дисбаланс региональных бюджетов, направляя в их доходы какую-то часть средств, аккумулированных на уровне федерального бюджета.

Вернемся к первому аспекту вертикальной сбалансированности. Распределение доходных источников в соответствии с бюджетными полномочиями каждого уровня власти, формируя уровень собственной финансовой обеспеченности, в конечном итоге, определяет объем необходимой дополнительной финансовой поддержки регионов за счет средств федерального бюджета. Большинство регионов в РФ являются дотационными и получают помощь из Федерального фонда поддержки регионов (ФФПР). С 1994 г. количество регионов, получающих трансферты за счет ФФПР, имеет тенденцию к росту. Если в 1994 г. трансферты получало 64 субъекта федерации, в 1995 г. - 78, а в 1996 г. - 75, то в 1997 г. трансферты получали уже 81 субъект федерации, в 1998 г. - 78.

Можно сделать вывод об исходной несбалансированности по вертикали бюджетной системы РФ. Таким образом, очевидно, что действующая система распределения фискальных обязательств и полномочий неэффективна и не отвечает задачам вертикальной сбалансированности. Устранение этой неэффективности возможно по двум направлениям: во-первых, передача части расходов на федеральный уровень и (или) сокращение государственных расходов; во-вторых, корректировка системы распределения налоговых доходов с целью усиления доходной базы регионов.

В отношении первого направления прежде всего необходимо отметить, что существенная корректировка распределения расходов между бюджетами вряд ли необходима и целесообразна в рамках тенденции к



становлению кооперативной модели межбюджетных отношений в РФ. В отношении распределения фискальных обязательств сегодня, с нашей точки зрения, необходимо обоснование и законодательное закрепление расходных полномочий для каждого уровня бюджетной системы, развитие нормативной базы для обоснования потребностей в бюджетных расходах по обеспечению государственных минимальных социальных стандартов.

Необходимо проводить работу по совершенствованию состава и структуры расходов бюджета, привлечению дополнительных источников их формирования, особенно в социальную сферу, использованию наиболее эффективных форм и методов предоставления средств. Так, например, проводимая в нашей стране жилищно-коммунальная реформа наряду с другими преобразованиями является важным фактором рационализации расходов региональных и местных бюджетов, т.к. ЖКХ финансируется именно этими уровнями. До начала реформы население оплачивало лишь около 2% затрат жилищно-коммунальной сферы на ремонт и содержание жилья и производство коммунальных услуг, а остальная часть этих затрат ложилась на бюджет. В 1999 г. платежи населения составили 60 % и превысили 100 млрд. руб., а в расчетах федерального бюджета на 2000 г. платежи населения запланированы на уровне 70% от затрат на предоставляемые жилищно-коммунальные услуги. Резервом снижения расходов бюджета на ЖКХ может стать дифференциация платежей населения в зависимости от качества и количества услуг, местонахождения жилья и др., а также рационализация и снижение издержек производителей услуг.

Большое значение имеет правильное определение приоритетных направлений расходования средств. Приоритетными должны быть социальные расходы, именно государство должно обеспечить социальную поддержку незащищенных слоев населения. Приоритетными являются также расходы, определяющие жизнеспособность государства на данном этапе и в перспективе. Этому в существенной степени будет способствовать введение новой бюджетной классификации с подробной детализацией расходов по видам.

Говоря о приоритете социальных расходов, необходимо исходить из реальных социальных ориентиров, определяющих уровень жизни сограждан. Получение гражданами гарантированного набора социальных услуг требует разработки социальных стандартов, на основании которых определялись бы расходы на социальную сферу, и которые учитывались бы при расчете трансфертов регионам. Социальные стандарты могли бы разрабатываться на основе отраслевых стандартов, включающих затраты, связанные с оказанием социальных услуг населению. Отраслевые стандарты составляются с учетом индивидуальных нормативов по видам затрат. Чтобы не было больших отклонений из-за разброса цен на территории РФ, в основу

индивидуальных нормативов должны быть положены материальные нормы.

Упорядочить распределение расходов между уровнями бюджетной системы можно и с помощью еще одной дополнительной меры. Правительство может принять постановление о приоритетах в социальном обеспечении, в котором ничего не отменяется, но определяется, кто имеет право на социальное обеспечение в первоочередном порядке при отсутствии в бюджете средств. Данное постановление должно полно определить все виды социального обеспечения, комплексно и справедливо, с учетом реальной нужды, расставить приоритеты между ними и внутри них. Здесь можно в полной мере воплотить принцип адресности социального обеспечения.

Более перспективным направлением по обеспечению вертикального баланса фискальной системы представляется корректировка системы распределения налоговых доходов.

Весьма симптоматичным является тот факт, что за годы реформ при постоянной передаче расходов федерального бюджета на нижестоящие уровни имеет место тенденция перераспределения налоговых доходов в пользу федерального бюджета. Так, в 1993 г. в федеральный бюджет поступило 37 % от общей массы налоговых доходов, в 1994 г. - 35,2%, в 1995 г. - 41,2%, в 1996 г. - 43,6%, в 1997 г. - 42,1 %. Современная система распределения налоговых доходов сформировалась в значительной мере эмпирическим путем и, как уже было показано, не в полной мере отвечает задачам сбалансированности фискальной системы. Между тем, Концепцией реформирования межбюджетных отношений на 1999-2001 гг. закрепляется сложившаяся практика и предлагаются следующие базовые нормативы отчислений в консолидированные бюджеты субъектов РФ от федеральных регулирующих налогов:

походный налог с физических лиц - 100 %, налог на добавленную стоимость - 25%, налог на прибыль предприятий и организаций - 19%, акцизы на спирт и ликеро-водочную продукцию - 50%, акцизы на товары отечественного производства (кроме зачисляемых полностью в федеральный бюджет) - 100%.

Департамент финансов Минэкономки в 1997-1998 гг. провел исследование, целью которого являлась попытка оптимизации долевого распределения доходов от НДС, налога на прибыль, подоходного налога с физических лиц между федеральными и региональными бюджетами, при которой достигается наибольшее улучшение финансовой самообеспеченности регионов.

Вертикальное выравнивание тесно переплетается с процессом горизонтальной сбалансированности бюджетов. В условиях РФ задача горизонтального выравнивания сложна, как ни в одной другой стране. Сложность обусловлена высокой степенью дифференциации российских

регионов по уровню экономического развития, финансовому потенциалу и т.д., о чем уже говорилось выше. В подтверждение приведем еще одно доказательство: соотношение минимального и максимального ВВП субъекта Федерации в расчете на душу населения в РФ составляет 1:14,5, в то время как в Австралии этот показатель составляет 1:1,4, Бразилии - 1:8,35, Канаде - 1:1,8, Швейцарии - 1:2,2.

Действующая модель горизонтального, да и вертикального выравнивания реализуется через систему трансфертов. Выше уже говорилось, что различают трансферты общие и целевые. Механизм трансфертов субъектам РФ включает: а) трансферты из федерального Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР); б) целевые субвенции на обеспечение финансовой поддержки районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, на компенсацию тарифа на электроэнергию территориям Дальнего Востока, оказание дополнительной финансовой помощи высокодотационным регионам, финансирование программ по развитию регионов; в) дотации и субвенции закрытым административно-территориальным образованиям, отдельным городам; г) финансирование программ по развитию регионов; д) трансферты в форме зачета встречных требований; е) бюджетные ссуды; ж) финансовые гарантии за счет средств федерального бюджета; з) средства федерального бюджета, переданные в управление субъектам РФ и предназначенные на формирование региональных продовольственных фондов и финансирование досрочного завоза продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности; и) дотации и субвенции за счет средств федерального Дорожного фонда и других целевых бюджетных фондов.

Значимость перечисленных видов трансфертов иллюстрируют следующие данные. В 1998 г. в порядке оказания финансовой помощи субъектам РФ из федерального бюджета было перечислено 43 млрд. руб., что составляет 11,1% общей суммы расходов федерального бюджета, в том числе дотации и субвенции - 3,3 млрд. руб. (7,7% от общей суммы финансовой помощи), трансферты из ФФПР (с учетом трансфертов за счет НДС)-30 млрд. руб. (69,7%), средства, получаемые по взаимным расчетам - 9,7 млрд. руб. (22,6%).

Методика формирования фонда и расчета сумм трансфертов с момента введения и по настоящее время претерпела существенные изменения, постоянно совершенствуясь в результате проб и ошибок, выявляемых практикой применения. В федеральном бюджете на 1997 г. норматив отчислений для формирования такого фонда составлял 15%, на 1998-1999 гг. - 14% от всех налогов, поступающих в федеральный бюджет за исключением ввозных пошлин (а в 1999 г. и других поступлений, контролируемых Государственным таможенным комитетом).

В 1994-1998 гг. методика распределения ФФПР предполагала выравнивание душевых бюджетных доходов субъектов Федерации в сочетании с корректировкой, исходя из учета недостающих средств для покрытия расчетных расходов. При такой методике ликвидируется стимул для субъектов РФ к расширению собственной доходной базы, поскольку любой прирост доходов по сравнению со средними для субъектов Федерации, получающих трансферт, подлежит перераспределению. И только в том случае, если субъект Федерации вообще не получал трансферт, для него прирост бюджетных доходов над средними по РФ имел смысл, так как оставался в его распоряжении.

Выравнивание бюджетов по уровню в доходах условиях существенной объективной дифференциации уровней доходов населения и уровней цен на одни и те же продукты в регионах не ведет к реальному выравниванию финансовых возможностей регионов по обеспечению населения определенного стандартного набора государственных услуг.

В 1999 г. в основу нормативно-делового метода было принято только выравнивание душевых бюджетных доходов. При этом имелось в виду уйти от балансирования сверху бюджетов регионов, так как такой метод стимулировал иждивческие настроения на местах. Кроме того, с 1999 г. начал применяться индекс бюджетных расходов. Такой индекс исчисляется по соотношению расходов на одного жителя с минимальным уровнем этого показателя в разрезе регионов. Он позволяет приводить душевые бюджетные доходы регионов к сопоставимым условиям при их выравнивании, если они меньше определенного уровня.

В отличие от ранее применявшегося метода выравнивание происходит не до среднелового бюджетного дохода по всем субъектам Федерации или по соответствующим группам субъектов Федерации, а до определенной максимально возможной величины, которая позволяет не выходить за пределы предусмотренного объема ФФПР. Данная методика позволила вывести из состава дотационных 13 регионов. Но следует отметить, что эти регионы были выведены из состава дотационных отнюдь не по причине повышения их финансовой самостоятельности.

На 2000 г. Минфин разработал новую методику определения регионов, имеющих право на получение трансфертов, и расчета их величины. Как и в методике 1999 г., в ней используется показатель среднеловых доходов, приведенных к сопоставимому виду с помощью индекса бюджетных расходов. Главным отличием новой методики является применение в расчетах оценок налогового потенциала территорий на базе показателя валового регионального продукта.

Применение показателей налогового потенциала и валового регионального продукта, с нашей точки зрения, является шагом вперед в совершенствовании методики распределения ФФПР.

Вместе с тем, несмотря на использование с 1994 г. ФФПР степень дифференциации социально-экономического развития регионов существенно выросла. И дело не только в несовершенстве применяемых методик. Дело еще и в том, что система общих трансфертов изначально предполагает нецелевое распределение средств и сама по себе без системы целевых трансфертов, да еще и в условиях продолжающегося экономического кризиса, не способна обеспечить выравнивание уровня социально-экономического развития регионов и общеэкономический рост.

Российская практика использования целевых трансфертов требует проведения кардинальной реформы. Необходимо создать качественно новую систему адресных трансфертов, имеющих прочную правовую основу и системы контроля, вместо действующей громоздкой и неэффективной системы взаимных расчетов и бюджетных дотаций. Может найти применение такой бюджетный метод поддержки отсталых районов, как фонд специальных инвестиционных трансфертов, формируемый за счет средств Федерации и экономически сильных регионов. Это повысило бы заинтересованность регионов-доноров в контроле за расходованием финансовых ресурсов, в виде помощи из бюджета, и ответственность получающих ее территорий.

Игнатова Т.В., Прядкина О.А.

## **Роль фискального федерализма в развитии региональной экономики**

Редактор В.П. Павлов

### **СОДЕРЖАНИЕ**

Лицензия № 021-085 от 24 декабря 1996 г.

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Этапы развития фискального<br>федерализма в России.....                                        | 3  |
| 2. Распределение фискальных обязательств<br>полномочий между уровнями<br>власти и управления..... | 17 |
| 3. Распределение налоговых доходов<br>между уровнями власти и управления.....                     | 23 |
| 4. Системы горизонтального и вертикального<br>выравнивания в межбюджетных отношениях.....         | 28 |

Подписано в печать 19.09.2000. Формат 60х84/16. Бумага писчая. Печать.  
Гарнитура «Таймс». Усл.п.л. 2,2. Тираж 300 экз. Заказ 209  
344007, Ростов н/Д, ул. Пушкинская, 70. Издательство СКАГС  
Отпечатано тип. «ВУД»