

УДК 336.1

ПРОБЛЕМЫ БЮДЖЕТНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ СУБНАЦИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ

© Гоман К.И., Кононова Е.Н.

e-mail: kir-dehn@mail.ru

*Самарский национальный исследовательский университет
имени академика С.П. Королёва, г. Самара, Российская Федерация*

Преимущества федеративного устройства вытекают из теоремы децентрализации, сформулированной американским экономистом У. Оутсом [3]. Для локальных общественных благ, потребление которых осуществляется географически локализованным подмножеством всего населения и для которых издержки производства этих благ властями любого уровня и каждого административно-территориального образования одинаковы и равны издержкам центрального правительства, их обеспечение на местном уровне всегда более эффективно, или, по крайней мере, не менее эффективно. Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ [2]. Поэтому понятно, что региональные власти при выполнении таких условий, как равенство издержек предоставления общественных услуг для различных уровней власти и наличия сильно различающихся между собой предпочтений населения местных сообществ, могут лучше обеспечить потребности населения регионов. Наличие фактора предпочтений может казаться малозначимым, так как перемещение населения – это очень сложный и затратный процесс, но, тем не менее, статистика показывает идущее сокращение количества населенных пунктов, миграции из сельских мест в города, из крупных городов в Москву на поиски работы и высоких пенсий, а самые талантливые мигрируют и за рубеж.

Решение этих проблем возможно только через повышенное внимание к вопросам федерализма в целом и к механизмам его реализации – межбюджетным отношениям, в частности. Ну и самое главное – верно определять само понятие «бюджетный федерализм». Наиболее уместным представляется следующее определение: бюджетный федерализм – это отношения на основе сочетания принципов централизма и децентрализации между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов Федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Федерации, и входящих в них муниципальных образований. Главнейший вопрос заключается в оптимальном распределении полномочий различных уровней власти и обеспечении их финансирования. Сегодня практика организации межбюджетных отношений в РФ демонстрирует их несовершенство:

- дисбаланс между доступными нижестоящим властям ресурсами и закрепленными за ними расходными полномочиями (вертикальная несбалансированность бюджетной системы);
- межрегиональная дифференциация чистых фискальных выгод;
- для высокой степени децентрализации характерно наличие горизонтальных фискальных внешних эффектов, связанных, прежде всего, со стремлением

региональных и местных властей к достижению собственных целей за счет других территорий.

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

Когда круг полномочий определен и, желательно, надежно закреплен в кодексе или в «финансовой конституции» как в Германии, то необходимо решить саму задачу бюджетного федерализма – профинансировать расходы субнационального уровня.

Существует два различных варианта передачи ресурсов от одного уровня бюджетной системы на другой [1]:

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

С нашей точки зрения идеальный механизм – это разделение налоговой базы, то есть система вертикального выравнивания. При профиците бюджета любой школьник решит данную задачу. Но тогда проблема горизонтального выравнивания полностью смещается в область субнациональных трансфертов. Это очень опасная система для такого большого государства как Россия. Поэтому должно быть задействовано комбинирование всех подходов. Однако простое покрытие дефицита нижестоящих бюджетов не должно быть целью политики выделения трансфертов, т.к. вертикальный дисбаланс может возникнуть как результат бюджетной политики на уровне субнационального органа власти: например, вследствие принятия решений об увеличении расходов либо об отказе от повышения налоговых ставок. Таким образом, централизованное финансирование разрыва между собственными доходами и расходами может привести к дестимулированию фискальных усилий субнациональных органов власти, а также их намерений осуществлять эффективную политику управления расходами на региональном уровне. В этом и заключается объективная основа появления фискального поведения региональных властей, которое нацелено на замещение собственных доходов трансфертами из вышестоящих бюджетов при неизменных расходных полномочиях, закрепленных за ними.

Существуют три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов:

1. Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов.
2. Комплексная система выравнивающих трансфертов.
3. Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы.

При решении задач горизонтального выравнивания могут быть использованы два подхода: только доходные (доходное выравнивание), и совокупность доходных и расходных показателей субнациональных бюджетов (расходно-доходное выравнивание).

Библиографический список

1. О. П. Бурматова, Т. В. Сумская, Бюджетная децентрализация как организационная основа системы местного самоуправления [URL/https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhelnaya-detsentralizatsiya-kak-organizatsionnaya-osnova-sistemy-mestnogo-samoupravleniya](https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhelnaya-detsentralizatsiya-kak-organizatsionnaya-osnova-sistemy-mestnogo-samoupravleniya) (дата обращения 25.03.2019)
2. Musgrave R. The Theory of Public Finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959; Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.
3. Oates W. Fiscal Federalism. N. Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972